

BUDGET DE L'ÉTAT ET DES OPÉRATEURS

➤ Effet redistributif des mesures fiscales et sociales entre 2012 et 2017

Le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2017 comprend de très nombreuses données, dont un bilan redistributif des mesures fiscales et sociales pour la période 2012-2017 (pp.169 à 189). La ventilation des prélèvements obligatoires (PO) utilisée est de 37 % sur les ménages (impôts directs et cotisations salariales), 36 % sur les entreprises (impôts directs et cotisations patronales) et 27 % non affectés (TVA et autres PO tel que la TCPE). L'augmentation des PO entre 2012 et 2013 est de 26 Md€ dont les deux tiers résultent des décisions prises antérieurement à 2012. À l'inverse, les réductions d'impôts sur les ménages depuis 2014 ont porté sur 6 Md€. La direction générale du Trésor a évalué l'effet redistributif de 30 mesures fiscales et sociales qui, globalement, ont accru les transferts au profit des ménages modestes (+4,7 % de pouvoir d'achat pour le 1^{er} décile de revenu), légèrement augmenté le pouvoir d'achat des catégories intermédiaires (4^e décile : +0,3 %, 5^e décile : +0,4 %, 6^e décile : 0 %) et réduit modérément le pouvoir d'achat des catégories les plus aisées (-1,7 % pour le dernier décile). Ces mesures ont permis une réduction de la pauvreté et des inégalités, mesurées par exemple par une diminution de l'indice de Gini de 8,3 %.

➤ La gestion de France Télévision

La Cour des comptes a rendu public le 24 octobre 2016 son rapport de contrôle sur France Télévision, société détenue à 100 % par l'État qui mobilise 2,5 Md€ de ressources publiques représentant 80 % de ses ressources. Les résultats se sont dégradés avec 30 M€ de déficit d'exploitation et une trésorerie négative. La Cour considère que la constitution d'une entreprise unique en 2009 est encore inaboutie et que l'entreprise est en retard sur la révolution numérique. Elle

dénonce l'insuffisance des instruments budgétaires et comptables ainsi que des procédures d'audit et de contrôle internes. Elle demande qu'un modèle économique plus robuste soit défini, fondé sur des recettes prévisibles à moyen terme et sur une plus grande maîtrise des charges.

➤ Les revues de dépenses 2016

Le 24 octobre 2016, la direction du budget a rendu public le jaune budgétaire qui détaille la deuxième livraison des revues de dépenses prévues par la loi de programmation des finances publiques 2014-2019. Onze thèmes inégaux ont été étudiés par les inspections générales : le pilotage de la masse salariale des agences et opérateurs, les hélicoptères de service public, la gestion du fonds de compensation de la TVA, la formation initiale et continue dans la fonction publique et, pour les collectivités locales, la fonction achat, les budgets annexes, le patrimoine. Ces rapports ont donné lieu à 184 recommandations dont certaines ont permis 400 M€ d'économies dans les textes financiers pour 2017. La vague 2017 comprendra les actes de gestion des ressources humaines dans les collectivités territoriales, les dépenses de voirie des collectivités, la maîtrise des risques dans les sociétés d'économie mixte et les sociétés publiques locales, les partenariats public-privé pénitentiaires, la politique de la petite enfance.

➤ L'État actionnaire, rapport annuel d'activité de l'APE

L'Agence pour les participations de l'État a publié le 28 octobre 2016 son rapport d'activité 2015/2016. Pour le Commissaire aux participations de l'État, l'État doit être un actionnaire « décomplexé, responsable et exemplaire ». Le portefeuille de l'Agence couvre 81 entreprises et sa valeur est de 90 Md€, dont 60 Md€ pour les sociétés cotées. Par secteurs, le portefeuille se répartit en 51 % dans le secteur de l'énergie, 21 % dans l'aéronautique et la défense, 9,1 % dans le transport aérien, 9 % dans l'automobile, 9 % dans

les télécommunications. Parmi les événements de la période, l'APE a participé à la refondation de la filière nucléaire, au rapprochement d'Alstom et de General Electric dans le domaine de l'énergie, au renforcement des capitaux propres d'EDF. L'État a perçu 3,9 Md€ de dividendes en 2015. Le résultat net de l'agence est négatif de 10,1 Md€, notamment en raison d'éléments non récurrents tels que les dépréciations d'actif de la SNCF et d'Engie.

FINANCES LOCALES

➤ Les revendications des départements

Le rapport publié à l'occasion de l'Assemblée des départements de France qui s'est tenue du 5 au 7 octobre 2016 présente cinq orientations pour une plus grande liberté et une plus grande responsabilité des territoires. Au chapitre du renforcement de l'autonomie locale, les départements préconisent une loi de financement des collectivités locales qui porterait notamment sur l'équilibre financier prévisionnel des différentes catégories de collectivités, la mise en place d'une responsabilité fiscale fondée sur un partage d'assiette plutôt qu'un partage des produits, le développement d'une logique de responsabilité avec pour contrepartie une culture du résultat et de l'évaluation.

➤ Le rapport de la Cour des comptes sur la situation financière des collectivités territoriales

La Cour des comptes a rendu public le 11 octobre 2016 un rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics. Il couvre les années 2015 et 2016. Si les dotations de l'État ont été réduites en 2015 (-3,47 Md€), la situation financière des collectivités s'est améliorée en raison, d'une part, du dynamisme de la fiscalité transférée et des impôts locaux (+5,9 Md€ malgré une modération de l'évolution des taux) et, d'autre part, du ralentissement des dépenses de fonctionnement (+1,2 %). L'épargne brute a cessé de diminuer pour dégager un excédent de 1,5 Md€ en 2015, ce qui a permis au secteur local de contribuer pour moitié à la réduction du déficit des administrations publiques de 2014 à 2015. Les collectivités ont diminué leurs dépenses d'investissement mais ont accru leur endettement. La situation sera plus tendue en 2016 en raison de la poursuite de la réduction des dotations, d'une moindre progression des recettes et d'une reprise de l'investissement. Les collectivités devront faire des efforts de gestion, notamment sur la masse

salariale, pour maintenir leur autofinancement. Les disparités entre collectivités sont fortes au détriment des départements en raison des dépenses sociales et des régions qui ont augmenté leur endettement pour continuer à investir. Le nombre de collectivités en difficulté s'accroît (quatre communes de plus de 100 000 habitants et huit départements ont une épargne négative en 2015). La Cour formule d'importantes recommandations. Sur la gouvernance : organiser une concertation plus approfondie sur la trajectoire des finances locales, préfigurer une loi de financement des collectivités territoriales, préciser l'ODEDEL ; sur la fiscalité locale : accélérer la mise en place de la révision des valeurs locatives, améliorer la transparence des compensations d'exonérations fiscales, mieux étudier les évolutions de la CVAE ; sur la gestion des 2 millions de fonctionnaires territoriaux qui peut dégager d'importantes marges de manœuvre budgétaires : gestion prévisionnelle des effectifs, lutte contre l'absentéisme, modulations des indemnités, meilleur suivi et coordination au niveau national.

➤ Les transferts de l'État aux collectivités territoriales se stabilisent

La direction du budget a mis en ligne le 13 octobre 2016 le jaune budgétaire relatif aux transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales. Ces transferts totaux s'élèveront en 2017 à 99,4 Md€ en légère baisse de -0,6 %, soit : 47,9 Md€ pour les concours financiers (dotations et subventions du ministère de l'intérieur faisant l'objet des prélèvements sur recettes et de la mission « relations avec les collectivités territoriales ») ; 63 Md€ avec les autres crédits d'État bénéficiant indirectement aux collectivités (subventions des autres ministères, produits des amendes, subventions diverses d'intérêt général) auxquels s'ajoutent 33,4 Md€ de fiscalité transférée. L'objectif d'évolution des dépenses locales (ODEDEL) ventilé par catégories de collectivités est fixé à 2 % pour les dépenses totales hors dette et à 1,7 % pour les dépenses de fonctionnement.

➤ Installation de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locale

L'Observatoire des finances et de la gestion publique locale, créé par l'article 113 de la loi NOTRe du 17 août 2015, a été installé le 18 octobre 2016. Il poursuivra les travaux de l'Observatoire des finances locales, notamment son rapport annuel sur la situation des finances locales. Sa mission est élargie à la collecte et l'analyse des données et des statistiques sur la gestion des

collectivités territoriales et à la réalisation d'évaluations de politiques publiques locales. Cette nouvelle instance de dialogue et d'étude regroupe des élus (10) et des représentants de l'État (5). Elle est présidée par le Président du Comité des finances locales.

➤ Les budgets annexes des collectivités

Un rapport sur les budgets annexes des collectivités territoriales réalisé par des inspections générales des finances et de l'administration dans le cadre des revues de dépenses a été publié le 24 octobre 2016. Hors établissements sociaux et médico-sociaux, 48 000 budgets retracent 15 Md€ de dépenses et 19 Md€ de recettes de fonctionnement. Exceptions aux principes de l'unité et de l'universalité budgétaire, les budgets annexes sont utilisés pour rapprocher les coûts et les recettes de gestion de services publics, essentiellement l'eau et l'assainissement, la gestion des déchets, les transports urbains, l'aménagement et le lotissement. L'hétérogénéité de ces budgets, dont beaucoup ne sont pas obligatoires, interdit de les utiliser pour mesurer le coût ou la performance des services publics, de calculer des coûts standards et de procéder à des comparaisons. La mission recommande de limiter le recours aux budgets annexes, de fiabiliser leurs données, de les consolider avec les budgets primitifs afin de mieux piloter ce volume important de dépenses.

➤ Le patrimoine des collectivités territoriales

Le patrimoine des collectivités territoriales a fait l'objet d'une mission dans le cadre des revues de dépenses. Le rapport des inspections générales des finances, de l'administration et du contrôle général économique et financier a été publié le 14 octobre. Le patrimoine des collectivités s'élevait à 1 333 Md€ en 2014, soit 10 % du patrimoine non financier total. La mission constate la méconnaissance de leur patrimoine par les collectivités. Elle souligne le besoin d'entretien et de réhabilitation qui s'élève annuellement à 40 Md€ soit 80 % du montant des dépenses totales d'investissement. Elle recommande un renforcement des règles d'amortissement comptable, une meilleure programmation pluriannuelle des investissements, une meilleure évaluation socio-économique des projets d'investissement, une plus grande attention aux frais de fonctionnement induits, une réduction des coûts de fonctionnement (28 Md€) en optimisant la dépense et par des mutualisations, une valorisation plus active du patrimoine qui rapporte 5 Md€ de recettes annuelles et 3 Md€ de produits de cession en accroissant les obligations de publicité.

➤ Un guide de la TVA

La DGFIP a mis en ligne à l'intention des collectivités territoriales un guide des activités soumises à la TVA qui traite des principes généraux, du champ d'application, des déductions et du fonds de compensation de la TVA.

FINANCES SOCIALES

➤ La gestion de l'AP-HP

La Chambre régionale des comptes d'Île-de-France a publié le 4 octobre 2016 son rapport d'observations définitives sur la gestion de l'Assistance publique-Hôpitaux de Paris. Premier établissement de santé d'Europe, l'AP-HP regroupe 39 hôpitaux, emploie 92 000 agents, gère 21 000 lits et dispose d'un budget de 7 Md€. Les contraintes qui pèsent sur sa gestion, liées à la taille et aux relations avec la Ville de Paris, sont fortes. La Chambre critique la rémunération élevée d'un directeur général issu du secteur privé, des marchés irréguliers avec des consultants et les difficultés du passage à un nouveau logiciel de gestion financière. Les résultats s'améliorent : le déficit a été divisé par 10 en 5 ans, le retour à l'équilibre est envisagé pour 2016, les recettes d'activité ont augmenté alors que les dotations ont été réduites, le patrimoine est valorisé sous réserve de la pression exercée par la Ville, la masse salariale est maîtrisée. Les perspectives financières sont prudentes. Des commissaires aux comptes ont commencé les travaux du premier exercice de certification.

➤ Le PLFSS pour 2017

Le projet de loi de financement de la sécurité sociale a été présenté au conseil des ministres du 5 octobre 2016. Il avait déjà fait l'objet d'une conférence de presse (voir « Repères » de septembre 2016). Le déficit du régime général est ramené à 0,4 Md€ sur 379,9 Md€ de dépenses. Le désendettement progressera de 10 Md€. L'ONDAM évoluera de +2,1 %.

➤ La Cour des comptes propose de renforcer l'efficacité des aides à l'emploi des jeunes

Dans un rapport publié le 5 octobre 2016, la Cour des comptes critique l'insuffisante efficacité des aides publiques à l'emploi des jeunes qui représentent une dépense de 10,5 Md€ en 2015. La multiplicité des dispositifs et des acteurs devrait céder la place à une concentration des aides sur les dispositifs les plus intensifs, les plus efficaces et les plus sélectifs, visant les publics les plus éloignés de l'emploi : la garantie-jeune, la deuxième

chance et les formations en alternance. L'aide aux contrats aidés du secteur marchand, qui génère des effets d'aubaine, devrait être recentrée. La coordination devrait s'effectuer au niveau des bassins d'emploi.

➤ La Cour des comptes et la retraite des fonctionnaires

La Cour des comptes a rendu public le 6 octobre 2016 un rapport sur les pensions de retraite des fonctionnaires. Ces régimes concernent 3,8 millions de fonctionnaires de l'État, des collectivités territoriales et des établissements publics de santé et 3 millions de retraités. Ils ont mobilisé en 2014 58 Md€ de dépenses (41,3 Md€ pour l'État et 16,9 Md€ pour la CRNACL), soit 5,6 % de l'ensemble des dépenses des administrations publiques, 17,1 % de leurs charges de fonctionnement et 2,7 % du PIB. Ces régimes, notamment celui des fonctionnaires territoriaux vont continuer à peser sur les finances publiques. Les réformes engagées depuis 2003 et l'application au secteur public des dispositions des lois de 2010 et 2014 réformant les retraites ont assuré un rapprochement effectif des régimes des fonctionnaires et de ceux du secteur privé du point de vue de l'âge de départ (pour les fonctionnaires sédentaires), de la durée d'assurance, des régimes de décote et de surcote et des cotisations des actifs qui sont en cours d'alignement. Toutefois, il subsiste d'importantes disparités selon le niveau et la structure des rémunérations, une fragilité due à l'évolution probable du taux de remplacement du secteur privé calculé sur les 25 dernières meilleures années et sur la totalité de la carrière pour les régimes complémentaires alors que les pensions sont calculées sur les six derniers mois de traitement indiciaire. Après avoir étudié les scénarios de fusion ou d'adossment des régimes, la Cour recommande l'étude de sept leviers pour prolonger l'effet des réformes déjà réalisées : allonger de 6 mois à 5 ou 10 ans la période de référence pour le calcul des pensions, intégrer une part des primes dans le calcul des cotisations et des pensions, mieux identifier les avantages conjugués et familiaux et leur affecter un financement spécifique, revoir certaines bonifications, réexaminer les règles relatives aux catégories actives, créer une caisse des retraites des fonctionnaires de l'État, assurer une gestion plus autonome de la CRNACL.

➤ Les relations financières entre l'État et la protection sociale

Un jaune budgétaire publié en octobre fournit de nombreuses données sur les relations financières entre l'État et la protection sociale. Le périmètre

de celles-ci couvre l'ensemble des dépenses relatives à la protection des ménages contre les risques sociaux exposés par des administrations publiques, des mutuelles ou des institutions sans but lucratif. Il est différent de celui des administrations de sécurité sociale qui ne concerne que les administrations publiques, et de celui des comptes de la sécurité sociale qui couvre les régimes obligatoires de base. Les flux financiers s'élèvent pour 2017 à 277,5 Md€ : 178,3 Md€ pour les impôts et taxes affectées ; 53,9 Md€ au titre de l'État employeur ; 32,3 Md€ de financement des prestations sociales (AAH, prime d'activité...) ; 6,5 Md€ de compensation d'exonérations ciblées (mais les exonérations générales sont compensées par une affectation de TVA et par des transferts de dépenses au budget de l'État) ; 6,3 Md€ de subventions à certains régimes spéciaux, notamment la SNCF. Dans le budget de l'État, 44,6 Md€ de crédits (hors dépenses de personnel et hors CAS Pensions) sont répartis dans 7 missions (santé, solidarité, travail et emploi, agriculture...). Enfin, les relations ont été progressivement rééquilibrées puisque la dette de l'État envers la protection sociale est passée de 7 Md€ en 2006 à 59 Md€ en 2015.

➤ Le calcul et le recouvrement des cotisations sociales des indépendants

Un rapport de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale des affaires sociales sur les moyens d'améliorer le fonctionnement du régime social des indépendants a été remis en juillet pour préparer les textes financiers pour 2017 et mis en ligne en octobre. Il porte sur « l'évaluation de l'assiette et du mode de calcul et de recouvrement des cotisations sociales des travailleurs indépendants ». La mission n'est pas favorable à une modification profonde de l'assiette ou de recouvrement des cotisations. Elle préconise l'abaissement des cotisations forfaitaires en début d'activité, l'assouplissement des conditions d'octroi de délais de paiement des cotisations, la simplification des formalités de déclaration annuelle de revenus, l'assujettissement des dividendes versés aux dirigeants de sociétés au-delà de 10 % des fonds propres.

➤ Quelles politiques publiques pour la dépendance ?

Le Conseil d'analyse économique a présenté le 6 octobre 2016 au cabinet du Premier ministre une note sur les politiques publiques relatives à la dépendance. Les dépenses en cause sont estimées entre 41 et 45 Md€ dont 23,5 Md€ relèvent de la dépense publique. Les auteurs proposent diverses orientations complétant le dispositif

prévu par la loi du 28 décembre 2015 d'adaptation de la société au vieillissement pour mieux réguler et diversifier l'offre de services et pour améliorer le financement. La diversité des dispositifs de financements pour les soins, pour l'hébergement et pour les aides ne permet pas de garantir le libre choix des intéressés. Les auteurs préconisent soit une allocation personnelle d'autonomie (APA) étendue qui couvrirait tous les types de dépenses et un système de prêt-dépendance pour aider au financement du laissé à charge, soit une assurance dépendance obligatoire pour la dépendance lourde, l'État n'intervenant pour la dépendance légère qu'au profit des personnes dont les revenus sont les plus modestes.

➤ Les dépenses publiques sociales dans l'OCDE

L'OCDE a publié le 20 octobre 2016 une note sur les dépenses sociales publiques. Comme attendu, la France arrive en tête avec 31 % du PIB alors que la moyenne est de 21 % (25,3 % en Allemagne, 21,5 % en Grande-Bretagne). Par nature de dépenses, les pensions viennent en premier (12,6 % en France, 8 % dans l'OCDE), puis la santé (6 % dans l'OCDE).

COMPTABILITÉ PUBLIQUE ET CONTRÔLE DES COMPTES

➤ Le CNOCP publie le cadre conceptuel des comptes publics

La lettre du Conseil de normalisation des comptes publics publie le cadre conceptuel des comptes publics élaboré par le Conseil pour préciser les notions sous-jacentes aux normes de la comptabilité applicables aux entités publiques. Le principe de base est l'application des règles de la comptabilité des entreprises sous réserve des spécificités de l'action publique. Le document définit les principes de comptabilisation et d'évaluation, les règles d'établissement des états financiers et des notions-clés : l'actif, le passif, la situation nette, les charges, les produits, les résultats. Le Conseil prévoit de poursuivre ses travaux sur la consolidation et sur l'information financière complémentaire des états financiers.

FISCALITÉ ET LUTTE CONTRE LA FRAUDE

➤ Le point sur les niches fiscales

Le tome 2 de l'annexe « Voies et moyens » au projet de loi de finances pour 2017 est consacré

aux dépenses fiscales. En 2017, elles représenteront un coût de 89,880 Md€ (contre 85,764 Md€ en 2016). Elles réduisent le rendement de l'impôt sur le revenu de 32,46 Md€ et la TVA de 18,30 Md€. 14 « niches » concentrent 50 % du total. Les niches les plus coûteuses sont le CICE (15,7 Md€), le crédit d'impôt-recherche (5,5 Md€), l'abattement de 10 % sur les pensions et retraites (4,1 Md€), le taux réduit de TVA de 10 % pour les travaux d'amélioration du logement (3,4 Md€).

➤ L'étude d'impact du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu

Parmi les nombreux documents annexes au projet de loi de finances et transmis le 4 octobre 2016 au Parlement figure l'étude d'impact du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu. Ce document de 400 pages décrit minutieusement les enjeux, les mécanismes, les solutions alternatives écartées (amélioration des règles de recouvrement, mensualisation contemporaine des revenus, collecte par les banques, collecte par l'administration fiscale, taux de prélèvement variable, mise en place progressive), les impacts (sur les contribuables, les collecteurs, l'administration, l'État, l'économie), les consultations effectuées, les textes.

➤ Communication sur le prélèvement à la source

Le Gouvernement a lancé le 19 octobre 2016 une campagne de communication sur le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu qui devrait être mis en œuvre à partir du 1^{er} janvier 2018. Elle comprend un guide « tout savoir sur le prélèvement à la source » et un site Internet www.prelevementalasource.gouv.fr

➤ La fiscalité des jeux d'argent

La Cour des comptes a rendu public le 19 octobre un rapport d'évaluation de la régulation des jeux d'argent et de hasard réalisé sur demande du Comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale. Les jeux (Française des jeux (FdJ), PMU, Casinos, autres opérateurs de jeux en ligne) ont fait l'objet de 44 Md€ de mises en 2015. La Cour des comptes estime que la régulation, organisée par la loi du 12 mai 2010, est insuffisante. Les prélèvements fiscaux et sociaux sur les jeux rapportent 5,4 Md€, dont 4,8 Md€ de prélèvements spécifiques. Le rapport attire l'attention sur l'absence de vue d'ensemble de ces prélèvements qui sont très hétérogènes : le PMU est exonéré d'impôt sur les sociétés ; les casinos ne sont pas soumis à la TVA ; les prélèvements spécifiques, en général assis sur les mises, varient de 68 % du produit brut des jeux pour la FdJ à

55 % pour les casinos, 42 % pour les autres opérateurs en ligne et 38 % pour le PMU. Les prélèvements sur les jeux bénéficient à l'État (3,5 Md€), aux collectivités territoriales (270 M€), à la sécurité sociale (718 M€) et à des organismes divers (286 M€). La Cour préconise un renforcement de la régulation et une étude globale de la fiscalité des jeux et de ses impacts.

➤ Le Conseil constitutionnel censure le registre public des trusts

Le Gouvernement a mis en œuvre, par un décret du 10 mai 2016, une disposition de la loi du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière codifiée à l'article 1649 AB du CGI (voir « Repères » de mai et juillet 2016) qui prévoyait de rendre public un registre des trusts dont un administrateur, un constituant, un bénéficiaire ou un bien géré se situent en France. Dans une décision rendue sur la question prioritaire de constitutionnalité transférée par le Conseil d'État, n° 2016-591 QPC du 21 octobre 2016, le Conseil a estimé que la publicité de données personnelles, sans aucune limitation relative aux personnes pouvant y avoir accès, ni précision sur les motifs de la consultation, portait une atteinte disproportionnée à la protection de la vie privée garantie par l'article 2 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen. Le juge constitutionnel rappelle ainsi que même l'objectif de lutte contre la fraude fiscale, dont il rappelle la valeur constitutionnelle, ne peut justifier une mesure excessive au regard des libertés publiques ou individuelles.

➤ Propositions pour réformer l'imposition du capital

Une note de l'OFCE publiée le 24 octobre 2016, formule un diagnostic et des propositions novatrices sur la réforme de l'imposition du capital sur les hauts revenus. Elle rappelle que l'ISF rapporte 5,2 Md€ en 2014 contre 18,7 Md€ de taxe foncière sur les ménages et 10,3 Md€ de droits de succession. Elle reconnaît la situation particulière de la France dont le taux d'imposition du capital est le plus élevé en Europe (10,6 % du PIB selon Eurostat), dont le taux implicite d'imposition atteint 46,9 % contre 22,2 % en Allemagne et 35,7 % en Grande-Bretagne et qui, seule, maintient un impôt général sur la fortune. Les économistes comparent les taux économiques de taxation, incluant l'impôt sur le revenu, les prélèvements sociaux, les cotisations sociales non contributives (famille, maladie), l'impôt sur les sociétés pour les dividendes et concluent à des taux d'imposition marginaux proches de ceux du travail pour les intérêts, les revenus fonciers, les

dividendes, les plus-values. En revanche, ils contestent la non-imposition des loyers implicites du logement principal (qu'ils proposent de soumettre aux prélèvements sociaux) et des plus-values non réalisées (qui pourraient être taxées aux droits de donation et de succession) et préconisent une simplification de la taxation des plus-values immobilières (habitation principale incluse sous réserve d'un abattement correspondant à un seuil de rentabilité minimale). Sur l'ISF, après en avoir décrit les avantages et les inconvénients, la note développe trois hypothèses : suppression et compensation par réduction des dépenses publiques ; suppression et augmentation des prélèvements décrits ci-dessus ; adaptation par réforme du plafonnement, abaissement du taux maximum et taxation du patrimoine des Français résidant à l'étranger.

➤ Pour une neutralité de la fiscalité sur les carburants

Le rapport de la Mission d'information sur l'offre automobile dans une approche industrielle, énergétique et fiscale présenté par Delphine Batho, députée, a été remis le 26 octobre 2016. Il comprend une recommandation de neutralité technique et fiscale. Les avantages fiscaux du diesel y compris pour les véhicules d'entreprises, qui sont évalués à 5 Md€ de perte de TICPE sur 26,6 Md€ de recettes totales, seraient supprimés sur cinq ans (réduction de l'écart de TICPE entre l'essence et le diesel, actuellement de 13,3 centimes par litre ; déductibilité de la TVA sur les achats d'essence et de véhicules à essence par les entreprises ; modification du calcul de la taxe sur les véhicules de sociétés). Par ailleurs, la rapporteuse préconise une accélération de la montée en puissance de la composante carbone des taxes sur les énergies fossiles (prévue à 56 € en 2020) pour soutenir le déploiement des véhicules à zéro émission. Les recettes supplémentaires (250 M€ en 2016 ; 1 Md€ en 2021) devront être affectées au soutien aux ménages modestes pouvant aller jusqu'à la création d'un « chèque-énergie », à l'amélioration des contrôles et à la transformation de l'industrie automobile.

GESTION ET ORGANISATION ADMINISTRATIVE

➤ Publication de la loi pour une République numérique

La loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique a été publiée au JORF du 8 octobre. Elle pose le principe et organise

l'ouverture des données publiques et le droit à leur réutilisation. Son article 24 prévoit que l'administration fiscale met à la disposition des professionnels toute information sur les valeurs foncières déclarées à l'occasion des mutations intervenues dans les 5 dernières années. Elle organise par ailleurs la protection des droits dans la société numérique et l'élargissement de l'accès au numérique.

➤ **Mise en œuvre de la saisine électronique des administrations**

Un décret n° 2016-1411 du 20 octobre 2016 se substitue au précédent décret du 5 novembre 2015 pour organiser la saisine électronique des administrations qui s'impose aux administrations de l'État, des collectivités territoriales, de tout organisme chargé d'une mission de service public, dont les organismes de sécurité sociale. Il précise les délais et le contenu des accusés de réception ou accusés d'enregistrement électroniques que l'administration devra adresser aux demandeurs.

➤ **Nouvelles mesures de simplification**

Les 24 et 26 octobre 2016, deux nouveaux trains de mesures de simplification ont été présentés. 48 mesures sont annoncées pour les entreprises telles que la dématérialisation des contrats d'apprentissage ou le bulletin de paie électronique. Pour les particuliers, 30 mesures ont été présentées telles que le portail numérique des droits sociaux ou la possibilité de payer toutes les factures des services publics par prélèvement ou par carte bancaire. À cette occasion, un document synthétique présente l'ensemble de la démarche de simplification. Le programme comprend 415 mesures pour les entreprises qui, depuis janvier 2014, sont proposées par le Conseil pour la simplification des entreprises et 211 mesures pour les particuliers qui sont préparées par des enquêtes barométriques, des consultations en ligne ou des ateliers avec des usagers.

ÉCONOMIE

➤ **La politique des pôles de compétitivité**

La Cour des comptes a rendu public le 10 octobre 2016 un référé sur la politique des pôles de compétitivité. Créée en 2005, cette politique vise à stimuler la recherche partenariale entre les entreprises et les laboratoires privés et publics en y associant les PME. Elle est entrée dans une troisième phase d'adaptation (passer d'une « usine à projets » à une « usine à produits »). Elle

est considérée comme bien conduite par la Cour. Celle-ci recommande cependant une meilleure distinction des objectifs de compétitivité et d'aménagement du territoire et la prise en compte du rôle croissant des régions alors que le financement de l'État par le fonds unique interministériel se réduit. Elle propose une distinction des 71 pôles entre ceux qui ont une vocation stratégique et internationale et ceux qui ont une vocation territoriale et une plus grande fermeté à l'égard des pôles qui ne respectent pas les cahiers des charges. Elle recommande une meilleure articulation avec la politique industrielle et le soutien à l'innovation et une simplification du fonds unique interministériel qui devrait concentrer toutes les contributions des ministères.

➤ **La politique industrielle**

L'industrie représente 12,6 % du PIB et 3 millions d'emplois. Une communication au conseil des ministres du 19 octobre 2016 a résumé les principaux leviers d'action de la politique industrielle conduite par le Gouvernement : le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi, le suramortissement des investissements, les dispositifs d'aide à l'innovation, le crédit d'impôt recherche, le programme Nouvelle-France industrielle portant sur près de 1000 projets autour de 9 priorités, le programme Industrie du futur, l'action des commissaires au redressement productif et les interventions de l'État-actionnaire par l'Agence des participations de l'État et la Banque publique d'investissement.

➤ **Légère amélioration de la notation de la France**

Le 21 octobre, l'agence de notation Standard & Poors a maintenu la note AA attribuée à la France mais a fait passer la perspective attachée à cette note de « négative », depuis octobre 2014, à « stable ». Le ministre des finances s'est félicité de cette appréciation.

EUROPE

➤ **Avancée sur la taxe Tobin**

Le 10 octobre 2016, les dix pays de la coopération renforcée (France, Allemagne, Belgique, Portugal, Autriche, Slovaquie, Grèce, Espagne, Italie, Slovaquie) ont ouvert la perspective d'un accord définitif sur la taxe sur les transactions financières, dite taxe Tobin, proposée par la Commission en 2011. Ils se sont notamment entendus sur l'assiette de la taxe. Elle porterait sur toutes les opérations réalisées sur des titres de sociétés implantées sur le territoire d'un des pays signataires,

y compris les transactions intrajournalières et les produits dérivés, sauf ceux liés à des obligations émises par les États. Sur la base d'un taux de 0,1 % sur les actions et les obligations et d'un taux de 0,01 % sur les produits dérivés, la Commission estime que la TTF pourrait rapporter 22 Md€. Mais ni les taux, ni l'affectation du produit de la taxe ne sont encore définis.

➤ Le rapport de la Cour des comptes sur l'exécution du budget 2015

Le 13 octobre 2016, la Cour des comptes européenne a présenté son rapport annuel sur l'exécution du budget de l'Union qui comprend la déclaration d'assurance adressée au Parlement et au Conseil comportant l'appréciation de la Cour sur la fiabilité des comptes et sur la régularité des opérations sous-jacentes. Le budget exécuté s'élève à 145,2 Md€, soit 1 % du revenu national brut des États membres ou 2 % de leurs dépenses publiques. La Cour a validé les comptes 2015, n'a pas relevé d'erreurs significatives dans les recettes et a calculé un taux d'erreur de 3,8 % dans les dépenses (contre 4,4 % en 2014) en raison de subventions non utilisées conformément aux règles de l'Union.

➤ Relance du projet d'harmonisation de l'assiette de l'impôt sur les sociétés

Le 25 octobre 2016, la Commission européenne a présenté une communication au Parlement européen et au conseil pour « la mise en place d'un système d'imposition des sociétés équitable, compétitif et stable dans l'Union européenne ». Ce projet s'inscrit dans la ligne des propositions de directives approuvées par les États depuis douze mois relatives aux échanges automatiques d'informations concernant les décisions fiscales, à la déclaration pays par pays sur les informations fiscales concernant les multinationales, à la lutte contre l'évasion fiscale des multinationales par érosion des bases et transferts de bénéfices et au nouveau dispositif d'élaboration d'une nouvelle liste de territoires non coopératifs. La Commission relance sur des bases adaptées son projet d'assiette consolidée pour l'impôt sur les sociétés (Accis). Le projet est scindé en deux étapes. Dans un premier temps, les pays membres sont invités à procéder à l'harmonisation du calcul du bénéfice imposable des entreprises dont le chiffre d'affaires dépasse 750 M€ sur la base des propositions de la commission. Celles-ci favorisent les dépenses de recherche et développement par une « super déduction fiscale », soutiennent les PME en phase de démarrage et alignent les dispositions relatives aux levées de fonds propres sur celles favorables à l'endettement. Dans un

second temps, des règles communes de consolidation des résultats des groupes et de répartition de ces résultats entre les pays où l'activité économique est effectivement exercée seraient adoptées. Les taux d'imposition resteraient fixés par chaque État. La commission a également proposé une directive améliorant les procédures de résolution des litiges relatifs aux doubles impositions.

INTERNATIONAL

➤ Le Panama signe la convention multilatérale d'assistance administrative en matière fiscale

Un communiqué de l'OCDE annonce que, le 27 octobre 2016, le Panama a signé la Convention multilatérale concernant l'assistance administrative mutuelle en matière fiscale. Le Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales présentera en novembre un rapport sur les efforts réalisés par le pays depuis trois ans pour améliorer la transparence et la lutte contre la fraude fiscale. La Convention a été signée par 105 juridictions. Elle sert de base à la mise en œuvre des directives du G20 et de l'OCDE sur les normes d'échanges automatiques de renseignements relatifs aux comptes financiers en matière fiscale applicable en 2017 et de l'échange automatique des déclarations pays par pays dans le cadre du projet BEPS du G20 et de l'OCDE pour lutter contre l'érosion des bases d'imposition et les transferts des bénéfices. ■

Michel Le Clainche

➤ Vous voulez retrouver cette chronique tous les mois dès le 15 du mois suivant ? Vous voulez avoir un accès par un simple clic aux textes, documents, rapports, communiqués cités dans cette chronique ?

Rendez-vous sur le site de G&FP :
www.gestionfipu.com

BUDGET DE L'ÉTAT ET DES OPÉRATEURS

➤ Les investissements publics

Un jaune budgétaire sur l'évaluation des grands projets d'investissements publics a été mis en ligne le 7 novembre 2016. Ce rapport est prévu par la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques 2012-2017 et le décret n° 2013-1211 du 23 décembre 2013. L'investissement public en France d'après la comptabilité nationale, s'élève à 79 Mds (63 Md€ en Allemagne), soit 3,7 % du PIB (2,2 % en Allemagne). Le volume est à peu près constant sur une moyenne période ; la part de l'investissement dans la dépense publique s'est réduite à 6 % en raison de l'augmentation des dépenses sociales. L'État finance 35 % des investissements publics, les collectivités locales 55 % et les administrations de sécurité sociale 10 %. Le rapport présente les projets d'investissements à l'étude, les règles de gouvernance et le dispositif de contre-expertise socio-économique coordonné par le Commissariat général à l'investissement.

➤ La politique immobilière de l'État

Le 4 novembre 2016, la direction du budget a mis en ligne un document de politique transversale (orange) sur la politique immobilière de l'État qui fournit de nombreuses données sur la stratégie, les crédits, les ratios de cette politique qui mobilise 6,6 Md€ pour une occupation de 65 millions de m² auxquels s'ajoutent 32 millions de m² pour les opérateurs. La valeur du patrimoine de l'État est estimée à 60,9 Md€. Les cessions ont rapporté 574 M€ en 2014-2015. En 2015, les cessions avec décote pour favoriser la construction de logements sociaux ont porté sur 19 opérations de 71 M€ de valeur vénale avec une décote moyenne de 68 %.

➤ L'incohérence des incitations fiscales en faveur du développement durable

La Cour des comptes a rendu public un rapport d'évaluation réalisé à la demande du Sénat sur l'efficacité des dépenses fiscales relatives au développement durable. La Cour a recensé

94 dispositifs en 2015 dont les objectifs sont contradictoires : les dispositifs favorables représentent 4 973 M€ alors que les dispositifs défavorables portent sur 6 900 M€. Le suivi et l'évaluation de ces dispositifs sont très insuffisants. Par secteur, la Cour relève la faible efficacité des dispositifs pourtant très coûteux pour le bâtiment (TVA à taux réduit, crédit d'impôt pour la transition énergétique, prêt à taux zéro). Les mesures relatives aux transports sont les plus contradictoires : les aides sectorielles aux transports polluants (allègement du coût des carburants pour les transports aériens et routiers ; différentiel de taxation entre l'essence et le diesel) sont supérieures aux aides aux transports respectueux de l'environnement. Les mesures favorables à la préservation des ressources naturelles, aux agrocarburants et au secteur photovoltaïque sont probablement efficaces mais très mal évaluées. Seules les aides aux réseaux de chaleur semblent atteindre leurs objectifs.

➤ Les opérations militaires extérieures (OPEX)

La Cour des comptes a rendu public le 14 novembre 2016 un rapport d'enquête sur les opérations militaires extérieures de la France. Celles-ci se sont multipliées : 25 opérations sur 9 théâtres d'opérations entre 2012 et 2015. Leur surcoût augmente et atteint 1,1 Md€ au cours de chacun de ces exercices et 100 000 € par an par soldat déployé. L'inscription de crédits du programme 178 en loi de finances initiale ne couvre que 40 % du surcoût total, le reste étant financé par des crédits interministériels mobilisés par décret d'avance. La Cour appelle à une évaluation plus réaliste des crédits budgétaires, à une revue de dépenses et à une estimation plus complète et plus fiable du coût de ces opérations.

Les programmes des candidats aux primaires de la droite et du centre

Les élections primaires de la droite et du centre se sont déroulées les 20 et 27 novembre 2017. Les discours, publications et débats télévisés ont permis aux candidats d'exposer leurs projets en matière budgétaire, fiscale et sociale (voir les chroniques « Repères » de janvier et d'août sur les projets de

N. Sarkozy). La baisse des dépenses publiques fait l'unanimité : 110 Md€ pour F. Fillon, de 85 à 100 Md€ pour A. Juppé et 100 Md€ pour N. Sarkozy. La réduction des effectifs de la fonction publique en est un moyen privilégié : 500 000 postes, de 250 000 à 300 000, 300 000, pour chacun de ces candidats. Les autres économies sont peu détaillées à l'exception du secteur social : report de l'âge légal de la retraite (respectivement 65 ans en 2022, 65 ans dès 2018, 63 ans en 2010 et 64 ans en 2025) ; dégressivité des allocations de chômage... La fiscalité fait l'objet de nombreuses propositions : suppression de l'impôt sur la fortune sauf pour N. Kosciusko-Morizet qui propose de le réorienter pour favoriser l'investissement dans les entreprises ; relèvement du plafond du quotient familial pour A. Juppé et F. Fillon ; baisse immédiate de 10 % de l'impôt sur le revenu pour N. Sarkozy ; baisse des prélèvements sur les entreprises (50 Md€ pour F. Fillon ; 28,5 Md€ pour A. Juppé ; 30 Md€ pour N. Sarkozy) ; hausse de la TVA pour réduire les prélèvements sociaux sur le travail (+2 pts des taux normal et intermédiaire pour F. Fillon ; plus 1 pt de TVA pour A. Juppé) ; retour à la taxation forfaitaire des plus-values. N. Sarkozy propose d'exonérer les droits de succession jusqu'à 400 000 € par enfant. Les autres mesures préconisées en matière sociale visent à supprimer les spécificités des régimes de retraite des fonctionnaires ; F. Fillon propose également de faire un appel plus large aux assurances privées, d'instituer une prestation sociale unique regroupant toutes les aides sociales existantes et de transférer les crédits des contrats aidés vers la formation en alternance ; A. Juppé de réserver l'aide médicale d'État aux situations d'urgence ; N. Sarkozy de rétablir les heures supplémentaires défiscalisées. Parmi les propositions originales des autres candidats, B. Lemaire a proposé de baisser la CSG de 6 % pour tous les revenus ; N. Kosciusko-Morizet a proposé de baisser de 7 Md€ la fiscalité sur la transmission d'entreprises, d'instaurer un revenu de base de 470 € pour chaque Français, d'instaurer un impôt proportionnel sur le revenu (*flat tax*) dès le premier euro, de supprimer le quotient familial et les allocations familiales en créant un revenu inconditionnel de 200 € par mois et par enfant ; J.-F. Copé a proposé de supprimer le CICE, d'instaurer un prélèvement libérateur sur les revenus du capital de 26 % (33 % sur les revenus fonciers), de rétablir l'universalité des allocations familiales ; J.-F. Poisson a proposé d'instaurer un revenu universel remplaçant toutes les allocations sociales et familiales et d'interdire la présentation du budget de l'État en déficit. À ce propos, les principaux candidats ont laissé entendre que l'objectif du retour sous la barre des 3 % du PIB ne pourrait être atteint en 2017 ou même pendant plusieurs des exercices suivants.

➤ Le plan budgétaire français est « globalement conforme » aux engagements européens

Dans le cadre du semestre européen, la Commission européenne a rendu le 17 novembre 2016 son avis sur les plans budgétaires des pays membres. Après avoir rappelé que la France fait l'objet d'une procédure pour déficit excessif depuis 2009, elle estime que le programme budgétaire adressé par la France, qui est conforme au programme de stabilité présenté en avril, est « globalement conforme aux exigences à respecter pour 2017 ». Elle relève, comme le Haut Conseil des finances publiques, que les prévisions macroéconomiques du gouvernement sont optimistes et que les économies annoncées sont incertaines. La correction du déficit excessif n'est donc pas encore assurée. La Commission prévoit un déficit nominal de -2,9 % en 2017 et n'exclut pas le risque que le respect des recommandations du Conseil soit compromis.

➤ Présentation du PLFR pour 2016

Le projet de loi de finances rectificative pour 2016 a été présenté au conseil des ministres du 18 novembre 2016 et a fait l'objet d'un dossier de presse. Le gouvernement a saisi cette occasion pour réviser légèrement sa prévision de croissance pour 2016 (1,4 % au lieu de 1,5 %) mais maintient ses prévisions pour 2017 (1,5 %) ainsi que ses objectifs de déficit nominal pour l'ensemble des administrations publiques (-3,3 % puis -2,7 % du PIB). Le Haut Conseil des finances publiques, dans son avis du 18 novembre, estime que la prévision de croissance révisée pour 2016 est optimiste mais « atteignable » et que le déficit sera effectivement réduit à -3,3 % du PIB en 2016. En matière de dépenses, le projet prend acte de dépenses supplémentaires (emploi, aides aux agriculteurs, augmentation du point d'indice, fonds d'aide aux départements) et des dépenses sous-évaluées (sécurité...) couvertes par trois décrets d'avance et par diverses annulations de crédits et prévisions supplémentaires de recettes. Les dépenses de l'État en 2016 (295,2 Md€) seront conformes à l'objectif de la LFI et en réduction de 3,1 Md€ par rapport à la LFI 2015. En matière de recettes, le projet prévoit de nombreuses dispositions fiscales : nouvelles procédures de contrôle fiscal sur pièces des comptabilités informatisées, des demandes de remboursements de crédits de TVA et des certificats de dons délivrés par les associations ; définition plus restrictive du patrimoine professionnel exonéré d'ISF lorsqu'il est détenu sous forme de parts de sociétés ; création du compte PME-innovation qui reporte l'imposition des plus-values de cession réinvesties

dans des PME innovantes et permet l'imputation des moins-values ultérieures ; trajectoire explicite et incitative de la taxe générale sur les activités polluantes sur les déchets pour favoriser le recyclage ; mise en conformité avec la jurisprudence du Conseil constitutionnel, d'une part, des pénalités pour non déclaration d'avoirs à l'étranger, d'autre part, de l'exonération de la taxe de 3 % sur les dividendes versés par une filiale à une société-mère étendue à tous les groupes français ou étrangers par suppression de la référence au régime du bénéfice consolidé. Il comporte également diverses mesures relatives au contrôle et aux relations avec les usagers en matière douanière.

FINANCES LOCALES

➤ Des collectivités locales « résilientes »

La Banque Postale a publié sa note de conjoncture 2016 des finances locales. Elle constate une réduction modérée des marges de manœuvre financières des collectivités de tous niveaux en raison d'une faible hausse des ressources de fonctionnement (+0,5 %) due à la baisse des dotations de l'État et au ralentissement des recettes fiscales (+3 % après +5,2 % en 2015) et malgré la progression contenue des dépenses de fonctionnement (+1,1 %). L'épargne brute se réduit donc de -2,6 % après la hausse de 3,1 % en 2015. La reprise attendue de l'investissement est modérée (+1,3 % à 48,7 Md€ après -10,5 % en 2015). Le recours à l'endettement serait le plus faible depuis 2002 (emprunts nouveaux-remboursements : +0,9 Md€) en raison de la chute du recours à des emprunts nouveaux. L'encours de la dette augmente cependant de 1,5 % pour atteindre 181,7 Md€. L'excédent de trésorerie en fin d'année cesse sa progression et se réduit à +0,8 Md€. Par niveau de collectivités, l'investissement recule dans les départements et, pour la première fois, dans les régions. Des disparités importantes demeurent entre collectivités.

➤ Les collectivités candidates à la certification

Un arrêté du 10 novembre 2016, publié au JORF du 17 novembre, texte n° 41, pris après avis du Premier président de la Cour des comptes, a fixé la liste des collectivités territoriales admises à intégrer le dispositif de certification des comptes prévu par l'article 110 de la loi du 7 août 2015 sur la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe). Le communiqué de presse indique que 50 collectivités s'étaient portées candidates. Ont été retenus deux régions (Pays de la Loire et la Réunion, six départements, Paris, une métropole (Toulouse), quatre communautés

d'agglomération, une communauté de communes, neuf communes, un syndicat).

➤ Le rapport de l'Observatoire des finances locales

L'Observatoire des finances locales a rendu public son rapport 2016 sur les finances locales. En 2015, la situation globale est caractérisée par une baisse des dépenses (-1,3 %) due à un nouveau ralentissement des dépenses de fonctionnement (169,7 Md€, +1,7 % après +2,5 % en 2014) et par un dynamisme des recettes de fonctionnement (+1,7 %) : envolée de la CVAE, croissance des impôts directs et des droits de mutation. Les dépenses d'investissement (50,6 Md€) continuent de diminuer (-10 % après -8,4 % en 2014) sous l'effet du cycle électoral et de la réduction des concours de l'État. L'épargne brute augmente (+1,2 %) mais le besoin de financement reste négatif à -1,2 Md€, seules les communes dégageant un excédent de 1,9 Md€. L'endettement augmente surtout dans les régions et le taux d'endettement s'établit à 73,9 % (mais à plus de 100 % pour les régions). En 2016, malgré la poursuite du ralentissement des dépenses de fonctionnement, la moindre progression des recettes stabilisera l'épargne brute alors que l'investissement repartira, notamment au sein du bloc communal. 2017 verra la mise en place des réformes de structure et de la redistribution des compétences de la loi NOTRe du 7 août 2015 ainsi qu'une nouvelle tranche de réduction des dotations atténuée de moitié pour les communes. Le rapport comporte des fiches par catégorie de collectivités et de nombreuses annexes chiffrées.

➤ Étude de la Cour des comptes sur les concours financiers de l'État au secteur communal

La Cour des comptes a mis en ligne le 29 novembre 2016 une étude réalisée à la demande de la Commission des finances de l'Assemblée nationale sur les concours financiers de l'État et les disparités de dépenses des communes et de leurs groupements qui fait ressortir que la part forfaitaire des dotations de l'État explique une fraction notable de la disparité des montants de dépense par habitant. Les dépenses du secteur communal s'élèvent à 150 Md€ (3/4 pour les communes et 1/4 pour les EPCI). Les dépenses moyennes par habitant (989 €, dont 671 € pour le seul fonctionnement) font apparaître une grande dispersion, du simple au triple en éliminant les extrêmes. Les dotations de l'État (23,3 Md€), qui représentent entre 1/4 et 1/3 des recettes de fonctionnement, sont également variables du simple au triple, notamment la dotation forfaitaire en raison de ses critères figés. Des travaux

antérieurs avaient montré que la dépense est avant tout fonction de la nature et du volume des ressources mobilisables, en second lieu du coût de production des services publics et en troisième niveau des préférences et des choix des élus. L'étude économétrique réalisée avec le concours de l'Université de Rennes 1 met en évidence que les dotations, et notamment la part forfaitaire de celles-ci, expliquent la moitié de l'effet ressource, bien avant la richesse fiscale et le revenu par habitant. Les principaux autres critères explicatifs des disparités sont la population et l'importance de la fonction touristique alors que des critères usuels tels que la ruralité, la centralité, la longueur de la voirie, ou le nombre de logements sociaux ne sont pas pertinents... La Cour recommande de poursuivre les travaux préparatoires à la réforme des dotations et notamment la révision de la composante figée de la part forfaitaire pour se rapprocher de la réalité des charges, de renforcer la part de péréquation dont l'augmentation ne devrait pas générer automatiquement un accroissement du volume des dépenses et d'étudier soigneusement l'impact des critères de répartition (notamment ceux de centralité, de population et de revenu par habitant) pour retenir les plus pertinents.

FINANCES SOCIALES

➤ Une comparaison des systèmes de retraites en France et à l'étranger

Le Comité d'orientation des retraites (COR) publie un panorama des systèmes de retraite dans dix pays en faisant porter les comparaisons en dix thèmes faisant, les uns et les autres, l'objet de fiches détaillées. Le rapport, qui souligne que ces comparaisons sont délicates, décompose les systèmes de retraites en 4 étages : des retraites minimales par solidarité dans tous les pays sauf en Allemagne ; des retraites publiques de base par répartition et obligatoires dans tous les pays sauf aux Pays-Bas ; dans tous les pays, des retraites professionnelles facultatives plus ou moins généralisées et par capitalisation sauf en France où les retraites complémentaires sont obligatoires et par répartition ; des retraites individuelles par capitalisation qui complètent, par l'épargne individuelle, les systèmes précédents. Les comparaisons d'âge de départ montrent une tendance à l'allongement des carrières. Une comparaison des systèmes français et allemand montre une part plus grande en France des transferts publics (retraites planchers et régimes collectifs obligatoires : 73,1 % en France, 69,4 % en Allemagne). La France se caractérise par plusieurs régimes de retraites planchers et des régimes collectifs obligatoires par annuités alors que l'Allemagne n'a

pas de retraites planchers mais dispose d'un régime public collectif par points pour les salariés du privé et un système public pour les fonctionnaires complétés par des retraites facultatives, souvent sur une base professionnelle.

➤ Des propositions pour améliorer l'accès aux droits sociaux

Le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale a publié un rapport sur l'évaluation des politiques publiques en faveur de l'accès aux droits sociaux (rapport n° 4158, rattaché à la séance du 26 octobre 2016). L'étude porte sur le revenu de solidarité active (RSA), l'allocation adulte handicapé (AAH), l'allocation de solidarité pour les personnes âgées (ASPA), l'allocation spécifique de solidarité (ASS), la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C), l'aide à la complémentaire santé (ACS). Les rapporteurs tentent d'évaluer le non-recours (« une réalité méconnue » : 38 % pour le RSA socle, 68 % pour le RSA activité, entre 57 et 70 % pour l'ACS) et formulent des propositions pour « tordre le cou à ce cynisme budgétaire ». Ils proposent de clarifier la gouvernance en désignant le département comme chef de file, de mettre en place une information attractive et ciblée sur les droits sociaux, d'utiliser les outils de lutte contre la fraude pour la détection des ayants droit, de favoriser la domiciliation, de promouvoir l'inclusion numérique, de simplifier le dispositif des aides sociales en regroupant les aides autour de quelques prestations universelles dans l'esprit du rapport Sirugue (v. « Repères » de juillet 2016), en clarifiant le débat entre individualisation et familiarisation, en organisant l'automatisme d'attributions, en stabilisant les droits.

➤ Généralisation de la déclaration sociale nominative (DSN)

Un décret n° 2016-1567 du 21 novembre 2016, publié au JORF du 23 novembre, texte n° 13, organise la généralisation de la déclaration sociale nominative (DSN) qui servira de support aux paiements des cotisations sociales dues aux URSSAF et à d'autres organismes (MSA, organismes complémentaires...) et aux déclarations de salaires à la DGFIP dans le cadre du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu.

➤ Effet de redistribution des mesures fiscales et sociales en 2015

L'INSEE a publié l'édition annuelle de son « bilan social ». Il contient un article relatif aux effets redistributifs des mesures sociales et fiscales en 2015 : celles-ci n'ont pas d'effets sur le niveau de vie moyen mais elles ont provoqué une légère redistribution des 30 % de ménages les plus aisés

vers les 10 % de ménages aux revenus les plus modestes. Les familles aisées ont subi notamment l'incidence de la réduction de moitié ou du quart des allocations familiales, les ménages médians ont profité de l'incidence du décalage du seuil d'imposition à l'impôt sur le revenu et les ménages modestes ont notamment bénéficié d'une revalorisation de 2 % du RSA. Au total, les inégalités de revenus entre les 20 % les plus aisés et les 20 % les plus modestes atteignent un coefficient de 4,12 au lieu de 4,16 si ces mesures n'avaient pas été prises.

➤ Une proposition de « minimum décent » pour remplacer les minima sociaux

La fondation progressiste Terra Nova publie le 30 novembre 2016 le rapport d'un groupe de travail qui formule une proposition de « minimum décent » remplaçant 10 minima sociaux. Il serait attribué à toutes les personnes de plus de 18 ans dont les ressources seraient inférieures à un certain seuil. D'un montant de 750 €, il serait calculé par différence avec les ressources effectives. Les ressources du ménage interviendraient pour l'appréciation de l'éligibilité mais pas pour le calcul de l'allocation qui resterait individuelle. Le coût additionnel à celui des allocations remplacées serait de 10 Md€ compte tenu des économies de gestion escomptées. Le versement serait automatique et la gestion centralisée échapperait aux départements qui garderaient la mission d'insertion. Les auteurs distinguent le « minimum décent » du revenu universel dont ils soulignent et critiquent les multiples définitions. Dans sa version large, il bouleverserait le rapport au travail et les fondements de la protection sociale ; dans une conception plus étroite, il mobiliserait des sommes beaucoup plus importantes que le « minimum décent » pour un effet redistributif à peu près équivalent.

FISCALITÉ ET LUTTE CONTRE LA FRAUDE

➤ Une solution alternative au prélèvement à la source ?

Le 2 novembre 2016, le rapporteur général de la Commission des finances du Sénat a présenté un rapport d'information sur le projet de prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu prévu par l'article 38 du projet de loi de finances pour 2017. Il en souligne la complexité et relaie les différentes critiques qui ont été émises sur ce projet : références aux revenus de l'année n-2, multiplicité des taux de prélèvements, importance des régularisations, traitement de l'année de transition, sort des crédits d'impôt, coût pour les tiers collecteurs, problèmes de confidentialité... Il décrit les acquis de la modernisation des obligations fiscales

(déclaration préremplie, déclaration en ligne (plus de 40 % des contribuables), paiements dématérialisés (74 % des contribuables). Il préconise un système alternatif, le prélèvement mensuel et contemporain, fondé sur la mensualisation obligatoire sur douze mois et une modulation immédiate en cas de changement de situation ou de variation de revenus.

➤ La loi Sapin 2 adoptée

Le 8 novembre 2016, l'Assemblée nationale a adopté en lecture définitive le projet de loi relatif à la transparence, la lutte contre la fraude et la modernisation de la vie économique. Un dossier de presse présente les principales dispositions de ce texte. Au titre de la prévention et lutte contre les fraudes : création de l'Agence nationale de prévention et de détection de la corruption ; publicité des déclarations « pays par pays » des multinationales ; facilitation de la poursuite des faits de corruption, notamment à l'étranger ; institution d'un socle général de protection des lanceurs d'alerte ; obligations de publicité et de mise en concurrence pour les occupations temporaires du domaine public et les cessions immobilières des collectivités en vue d'activités économiques et de nombreuses autres mesures telles que la création d'un répertoire des groupes d'intérêts, la convention judiciaire d'intérêt public, la meilleure protection des épargnants...

➤ Renforcement des moyens de lutte contre le financement du terrorisme

Dans le cadre du plan présenté le 18 mars 2015 et complété en novembre 2015, un décret n° 2016-1523 du 10 novembre 2016 relatif à la lutte contre le financement du terrorisme, publié au JORF du 13 novembre, texte n° 17, met en œuvre diverses mesures déjà annoncées par le Gouvernement : accès des agents de Tracfin au fichier des personnes recherchées, limitation des conditions d'émission de monnaie électronique anonyme, abaissement de 4 000 à 1 000 € du seuil à partir duquel l'octroi de crédit à la consommation doit faire l'objet de mesures de vigilance, extension du champ d'application de la déclaration à l'administration des douanes des transferts physiques de sommes, titres et valeurs supérieurs à 10 000 €. Un projet d'ordonnance a été présenté au conseil des ministres du 23 novembre 2016 sur le renforcement du dispositif de gel des avoirs. Un projet d'ordonnance a été présenté au conseil des ministres du 28 novembre 2016 sur le renforcement des moyens de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme pour transposer et rendre applicables les dispositions de la directive et du règlement européen du 20 mai 2015. Il élargit le champ des personnes concernées par le devoir de vigilance, prévoit la centralisation des informations sur les bénéficiaires effectifs,

renforce les pouvoirs de Tracfin. Un dossier de presse du 30 novembre 2016 présente opportunément une synthèse des acquis en ce domaine (coopération renforcée entre cellule de renseignements, recul de l'usage du cash dans l'économie, vigilance accrue des acteurs, lutte contre les trafics de biens culturels) et les mesures nouvelles applicables en 2017 (faire reculer l'anonymat dans l'usage des cartes prépayées, adapter le dispositif de gel des avoirs, lutter contre le blanchiment des capitaux).

➤ Un bilan de la politique fiscale de François Hollande

Le rapporteur général de la Commission des finances du Sénat a présenté un rapport d'information sur l'évolution des prélèvements obligatoires depuis 2012 intitulé « Cinq ans sans modération fiscale » (rapport n° 113 du 9 novembre 2016). Les impôts sur les ménages ont été accrus de 30 Md€ à l'été et à l'automne 2012 (dont 14 Md€ décidés avant 2012) et n'ont été stabilisés qu'en 2015. Ils sont, en 2016, supérieurs de 31 Md€ à ceux de 2012 et sont passés de 14,5 % du PIB en 2011 à 16 % en 2016. Un chiffrage inédit des taxes indirectes (TVA, contribution au service public de l'électricité et droits de consommation) fait apparaître une augmentation de 6 % entre 2011 et 2015. Le rapporteur note une concentration des impôts sur les revenus hauts et moyens et une dégradation de l'équité horizontale au détriment des actifs et des familles. Pour les entreprises, après une augmentation de 15,5 Md€ en 2012-2013 et des allègements de 16 Md€ entre 2012 et 2016, l'allègement final est estimé à 12,5 Md€ que le rapporteur général rapproche des 13,2 Md€ d'allègement de charge sociale votés par la majorité précédente. Par ailleurs, le rapporteur général chiffre à 66 Md€ les tensions reportées sur les collectivités locales (17 Md€ de réduction de dotations, 16 Md€ de coût des normes, 32,7 Md€ d'augmentation des dépenses sociales des départements, 2,6 Md€ d'augmentation de la péréquation...). Le sénateur détaille les reports d'allègement de recettes du projet de loi de finances pour 2017 (hausse du taux du CICE, réduction du taux de l'IS, prolongation du CITE, crédit d'impôt en faveur de services à la personne, crédit d'impôt association) et estime que le déficit en sera augmenté de 6,1 Md€ en 2018 et de 11,8 Md€ ensuite.

➤ Rapport de la Commission des infractions fiscales

La Commission des infractions fiscales a remis son rapport annuel à l'attention du Gouvernement et du Parlement pour l'année 2015. Cet organisme indépendant non juridictionnel, créé par la loi n° 77-1453 du 29 décembre 1977, donne un avis obligatoire et conforme sur les poursuites pénales

engagées en matière fiscale. Sa composition a été modifiée et, pour la première fois en 2015, des magistrats de la Cour de cassation et des personnalités qualifiées y siégeaient. La commission a reçu 1061 dossiers. Elle en a examiné 1086. Elle a autorisé 1027 plaintes et rendu 59 avis défavorables. Les dossiers examinés portaient sur 320,5 M€. 80 % des dossiers concernaient en tout ou partie des rappels de TVA. Le secteur du bâtiment et des travaux publics est toujours prépondérant, suivi des services et de l'automobile.

➤ Taux réduit de TVA sur les dépenses d'amélioration des logements : une efficacité douteuse

La Cour des comptes a publié le 28 novembre 2016 un référé sur la réduction des taux de TVA sur les dépenses d'entretien et d'amélioration des logements de plus de deux ans. Cette dépense fiscale a été créée en 1999. Actuellement, le taux de 5,5 % est appliqué aux dépenses d'amélioration énergétiques et le taux de 10 % aux autres dépenses. La perte de recettes est évaluée à 3,28 Md€ en 2016 et la Cour considère que son pilotage, son suivi et son contrôle sont très insuffisants. Les effets de cette mesure et de ses adaptations successives sur les recettes fiscales, sur le chiffre d'affaires des entreprises du bâtiment et sur l'emploi sont très incertains. Une des rares études officielles conclut à la création de 32 000 emplois pour un coût unitaire compris entre 15 et 90 000 € par emploi. La Cour demande des chiffrages et des évaluations approfondis pour justifier la pérennisation de ce dispositif.

➤ Augmentation des impôts dans les pays de l'OCDE

Le 30 novembre, l'OCDE a publié l'édition 2026 de son recueil statistique des recettes publiques. En 2015, les prélèvements obligatoires ont légèrement augmenté dans les pays avancés (de 34,2 % à 34,3 % du PIB ; 46,5 % au Danemark, 45,5 % en France, 36,9 % en Allemagne). L'OCDE note la poursuite de l'augmentation relative des impôts sur les revenus du travail et de la consommation (impôt sur le revenu des personnes physiques, cotisations de sécurité sociale et TVA représentant 24,3 % du PIB) par rapport, notamment, aux impôts sur les bénéfices des sociétés.

GESTION ET ORGANISATION ADMINISTRATIVE

➤ Modalités d'application de la facturation électronique

L'ordonnance n° 2014-697 du 24 juin 2014 a prévu la généralisation progressive de la facturation

électronique pour les titulaires de contrats conclus avec les collectivités publiques et leurs sous-traitants admis au paiement direct, en commençant au 1^{er} janvier 2017 pour les grandes entreprises jusqu'au 1^{er} janvier 2020. Un décret n°2016-1478 du 2 novembre 2016, publié au JORF du 4 novembre, texte n°7, précise les modalités d'application et, notamment, les mentions devant figurer obligatoirement sur les factures et l'exclusivité du portail créé à cet effet.

➤ Rapport 2016 sur la fonction publique

Le projet de l'édition 2016 du rapport annuel sur l'état de la fonction publique a été mis en ligne le 15 novembre. Il rappelle les principaux événements de l'année : accord salarial du 17 mars 2016 revalorisant le point d'indice de 1,2 % en deux étapes, mise en œuvre du protocole sur les parcours professionnels, les carrières et les rémunérations (PPCR), publication de la loi n°2016-483 sur la déontologie et les droits et obligations des fonctionnaires, construction d'une politique d'ensemble pour garantir l'égal accès aux emplois publics et lutter contre les discriminations, déploiement du régime indemnitaire lié aux fonctions et à l'engagement professionnel. Il fournit de très nombreuses données chiffrées (2014) : 5,448 millions de fonctionnaires (2,4 État, 1,9 FPT, 1,2 FPH) ; 34,2 % de A, 20,1 % de B, 45,7 % de C ; 17,3 % de contractuels ; 62 % de femmes dont 31,2 % aux fonctions d'enseignement supérieur ou de A+ dans la fonction publique d'État. Le salaire net moyen est de 2 205 € (2 202 € dans le privé) ; le salaire médian de 1 957 € (1 783 €) ; l'écart entre les déciles supérieur et inférieur est de 2,95 (2,99). La part des primes et indemnités représente en moyenne 22,8 % du salaire brut.

➤ Une synthèse sur la réforme territoriale

Une communication au conseil des ministres du 18 novembre présente une vue synthétique sur la réforme territoriale issue des lois du 27 janvier 2014 sur la modernisation de l'action publique territoriale et l'affirmation des métropoles (MAPTAM), du 16 janvier 2015 sur la délimitation des régions, les élections régionales et départementales et la modification du calendrier électoral, du 7 août 2015 sur la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe). Les régions ont vu leur taille critique augmentée et leur rôle de responsable du développement économique et d'aménagement du territoire renforcé ; 15 métropoles ont été créées ; le nombre de communautés de communes a été réduit de 39 % à 1263 ; 477 communes nouvelles ont regroupé 1639 communes ; les rôles du département comme échelon de solidarité sociale et territoriale et celui de la commune comme échelon de proximité ont été réaffirmés. Parallèlement, le nombre de préfetures de région a été réduit de 22 à 13, des directions des achats de l'État doivent doubler le volume des achats mutualisés, des schémas directeurs de l'immobilier

régional vont être établis, les dépenses de fonctionnement des services placés sous l'autorité des préfets seront gérées dans un seul programme budgétaire, les responsables déconcentrés disposeront de prérogatives élargies en matière de gestion des ressources humaines, les limites de 269 arrondissements ont été modifiées pour tenir compte des nouvelles intercommunalités, 24 maisons de l'État ont été créées et 41 sont en projet.

➤ Les Français apprécient l'administration numérique

Le baromètre du numérique 2016 réalisé par le CREDOC a été publié par l'ARCEP, l'Agence du numérique et le CGIET. Le téléphone mobile devient le premier équipement numérique des Français (93 %) avant le téléphone fixe (88 %), l'Internet à domicile (85 %), le smartphone (65 %) ou la tablette (40 %). Les démarches administratives ou fiscales deviennent le premier usage de l'Internet (62 % ont effectué au moins une démarche en ligne depuis un an ; +9 % en un an) avant les achats en ligne (60 %) et le suivi de l'actualité (59 %). 6 personnes interrogées sur 10 sont favorables à la généralisation de l'administration dématérialisée. Cependant, 39 % se disent inquiets ; les motifs invoqués sont le manque d'aisance avec Internet (31 %), la question de la sécurisation (27 %), l'archivage et la conservation des données (12 %). 15 % des personnes se déclarent incapables d'effectuer leurs démarches en ligne ; elles demandent une assistance dans des lieux de proximité et une simplification des dispositifs.

ÉCONOMIE

➤ Les inégalités de patrimoines se réduisent légèrement

Une étude de l'INSEE publiée le 7 novembre 2016 montre une légère réduction des inégalités de patrimoine en France mais celles-ci restent bien supérieures aux inégalités de revenus (les revenus du décile supérieur sont 4,6 fois plus élevés que les revenus du premier décile). Le décile supérieur des ménages détient près de la moitié de la masse du patrimoine, le décile inférieur en détient 0,1 %. Par ménages, ceux du dernier décile détiennent 597 700 € ; ceux du premier décile en possèdent 4 300 €. L'étude met en évidence les différences selon la catégorie socioprofessionnelle ou selon l'âge. Elle souligne une légère réduction des inégalités de patrimoine mesurées par l'indice de Gini mais de plus fortes disparités entre ménages modestes.

➤ La Cour des comptes salue la réussite de la mise en place de la BPI

Comme son sous-titre « Bpifrance : une mise en place réussie, un développement à maîtriser, des

perspectives à consolider » l'indique, un rapport de la Cour des comptes donne un satisfecit global à la Banque publique d'investissement (BPI) issue en 2012 de la fusion entre OSEO, CDC entreprises, le Fonds stratégique d'investissement et FSI Régions sous forme d'un groupe dont le capital est détenu à parité entre l'État et la Caisse des Dépôts et Consignations. Ses actions pour soutenir les financements dans les PME, en prêts aux entreprises (26 Md€ d'encours), garanties de prêts bancaires ou interventions en fonds propres (1,8 Md€ de participations), ont bénéficié à 71 200 entreprises pour un volume de 18,8 Md€. La Cour salue la réussite de la mise en place de la nouvelle structure et le développement de ses diverses activités sous réserve d'une augmentation forte de ses charges de gestion, notamment les salaires des cadres. Elle met en garde contre les fragilités du modèle économique et financier qui dépend beaucoup des apports de l'État (dotations budgétaires, crédits du programme d'investissement d'avenir, garanties des dettes) et qui gagnerait à s'appuyer sur une stratégie plus explicite.

EUROPE

➤ Vers une liste européenne des paradis fiscaux

Au conseil Ecofin du 8 novembre 2016, les États membres ont donné leur accord sur le processus et sur les critères d'établissement d'une liste de juridictions non coopératives : transparence fiscale, en fonction de l'adhésion aux procédures d'assistance administrative ; système fiscal juste ou concurrence fiscale loyale ; mise en œuvre des mesures de lutte contre l'érosion des bases et des transferts de bénéfices de l'OCDE. La liste, dont le principe a été proposé par la Commission en janvier 2016, pourrait être approuvée à la fin de 2017. Le Conseil a également débattu de la dernière version du projet d'harmonisation de l'assiette de l'impôt sur les sociétés (ACCIS) qui est loin de faire l'unanimité.

➤ L'avis de la Commission sur les projets de plans budgétaires des États de la zone euro (PPB)

Dans le cadre du « paquet d'automne » du semestre européen, la Commission a rendu le 17 novembre son avis sur les projets de plans budgétaires transmis par les États au plus tard le 15 octobre et relatif à leur conformité avec les exigences du Pacte de croissance et de stabilité. En dehors des deux pays qui sont en procédure d'ajustement (Grèce et Chypre), elle ne décèle « aucun manquement particulièrement grave » aux dispositions du pacte. Sur les 12 pays qui relèvent du volet préventif : 5 pays sont en conformité, 4 pays présentent des risques

de difficultés pour respecter la trajectoire vers l'objectif à moyen terme ; 3 pays présentent des risques élevés d'écarts significatifs. Trois pays qui font l'objet de la procédure de déficit excessif (France, Slovaquie, Irlande) devraient pouvoir respecter les recommandations avec des réserves pour la France ; le PPB de l'Espagne présente des risques de non-conformité et le Portugal devra présenter prochainement son projet de plan. Dans l'ensemble, le déficit consolidé des pays examinés s'est réduit à -1,7 %.

➤ Les propositions de la Cour des comptes sur la réforme de la procédure budgétaire

La Cour des comptes de l'Union européenne a rendu public le 4 novembre 2016 un document d'information « Budget de l'Union européenne : l'heure de la réforme a-t-elle sonné ? » en réponse aux propositions de la Commission pour la révision à mi-parcours du cadre financier pluriannuel (CFP) 2014-2020. Après avoir observé que l'exécution du CFP qui couvre théoriquement 7 ans s'étale en fait sur 13 ans, que les processus d'exécution sont rigides, complexes et insuffisamment transparents et que les reports des paiements sur les exercices ultérieurs risquent de se reproduire, la Cour formule quatre propositions principales : revoir le calendrier afin de bien analyser les dépenses en cours et les besoins à satisfaire, procéder à un réexamen approfondi des dépenses, disposer de procédures de financement plus claires, plus simples et plus transparentes, organiser un débat de haut niveau sur les priorités budgétaires pour réaliser une meilleure adéquation avec les objectifs stratégiques.

➤ Accord sur le budget de l'Union

Alors que les négociations sur la révision à mi-parcours du cadre financier pluriannuel 2014-2020 sont en cours, un accord est intervenu le 17 novembre 2016 entre la Commission et le Conseil sur le budget 2017. Le Parlement a pu faire prendre en considération ses priorités pour la jeunesse et la lutte contre le chômage. Le Conseil a approuvé cet accord le 28 novembre, et, le 1^{er} décembre, le Parlement a approuvé le budget de l'Union pour 2017. Il s'élève à 157,80 Md€ en autorisation d'engagements et à 134,49 Md€ en crédits de paiements (soit -1,6 % par rapport à 2016). Les principales rubriques de dépenses sont la croissance durable (incluant la PAC, 54,911 Md€), la cohésion économique, sociale et territoriale (37,201 Md€) et la compétitivité pour la croissance et l'emploi (19,321 Md€). ■

Michel Le Clainche