

BUDGET DE L'ÉTAT ET DES OPÉRATEURS

➤ Les décrets d'avance de 2017

Le rapport de la Cour des comptes sur les crédits du budget de l'État ouverts par décret d'avance est prévu par l'article 56-6 de la LOLF en préalable à l'examen de chaque loi de finances au cours de laquelle ces crédits doivent être ratifiés. Le rapport, publié le 5 décembre 2017, analyse les décrets du 20 juillet et du 30 novembre 2017. Ils portent sur 3,9 Md€ d'ouverture de crédits de paiements et 4,3 Md€ d'annulations, montants records depuis l'adoption de la LOLF mais demeurant sous les seuils prévus par la loi organique (1 % des crédits pour les crédits nouveaux ; 1,5 % pour les annulations). Dans ses observations générales, la Cour constate que l'essentiel des besoins en cours d'année a résulté de sous-budgétisations dans la loi de finances initiale estimées en juin à 5,6 Md€ et fait observer qu'une partie de ces ouvertures n'étaient pas urgentes et auraient pu relever de la loi de finances rectificative. Enfin, les crédits faisant l'objet des décrets d'avance sont analysés par missions.

➤ La Cour des comptes condamne le recours aux PPP par le ministère de la Justice

La Cour des comptes a rendu public un rapport thématique sur la politique immobilière du ministère de la justice. La Cour estime que le recours aux partenariats public-privé, largement utilisé entre 2006 et 2014 pour la construction d'établissements pénitentiaires et des palais de justice de Caen et de Paris et qualifié de « fuite en avant », est peu adapté aux besoins permanents du ministère et génère des coûts élevés de construction et de maintenance. En 2015, les loyers de Paris et de Caen (2 sites sur 732) représentent 30 % des dépenses immobilières et les loyers des prisons construites en PPP (14 sites sur 187) consomment 40 % des crédits consacrés à l'immobilier pénitentiaire. Le nouveau palais de justice de Paris

coûtera 2,3 Md€ d'ici à 2044 dont 725,5 M€ pour l'investissement, 643 M€ pour le financement et 960 M€ pour le fonctionnement. Ces dépenses vont limiter la marge disponible pour les autres opérations, pourtant indispensables. La Cour recommande d'inscrire la stratégie immobilière de la justice dans une loi de programmation pluriannuelle et de recourir aux marchés de conception-réalisation pour la construction de nouvelles prisons.

➤ Des propositions pour renforcer les prérogatives du Parlement

Les sept groupes de travail nommés par le Président de l'Assemblée nationale ont rendu leurs propositions le 13 décembre 2017. Bien qu'aucun groupe n'était spécialement mandaté sur les questions d'élaboration et de contrôle du budget de l'État, plusieurs propositions concernent ces sujets : alléger la contrainte de l'article 40 de la Constitution en autorisant les parlementaires à proposer des augmentations de charges publiques à condition qu'elles soient gagées ; rendre exclusive pour le Parlement la mission d'assistance et d'évaluation dévolue à la Cour des comptes ; accorder aux parlementaires un droit de tirage sur certains services de l'administration centrale (par exemple les inspections générales) ; donner au Parlement un accès à l'intégralité des données statistiques fiscales détenus par l'administration ; rattacher des services d'études existants (par exemple France Stratégie) au Parlement

➤ La France empruntera 195 Md€ sur les marchés en 2018

L'Agence France trésor a publié le 14 décembre 2017 le bilan des émissions en 2017 et le programme indicatif de financement de l'État pour 2018. En 2017, l'État a émis 213,1 Md€ de titres à moyen et long terme dont 193,1 Md€ d'OAT à taux fixe et 20 Md€ d'OAT indexées sur l'inflation en France ou en Europe et au rachat anticipé de 28 Md€ de titres venant à échéance en 2018 et 2019. En 2018, le besoin de financement de l'État s'élève à 202,7 Md€, dont 116,6 de

remboursement de prêt à échéance, 0,3 Md€ de besoin de trésorerie et 85,8 Md€ de déficit prévisionnel. Ce besoin sera couvert par 195 Md€ d'émissions d'OAT et 7 Md€ d'autres ressources auxquelles s'ajouteront 30 Md€ de rachat d'obligations par anticipation. Le taux moyen des émissions en 2017 est de 0,67% ; le taux moyen du stock de dettes est de 2,2%. La maturité de la dette augmente : 11,8 ans à l'émission. Le taux à 10 ans est prévu à 1,85% fin 2018 contre 0,7% aujourd'hui. Le Conseil d'évaluation de l'Obligation assimilable du trésor (OAT) verte a été installé le 11 décembre. L'encours de l'OAT verte, lancée en janvier 2017, augmente en fonction de la demande du marché et atteint 10 Md€.

➤ Adoption, validation, promulgation et publication des LFI 2018 et LFR 2017

L'Assemblée nationale a voté le jeudi 20 décembre 2017 en dernière lecture la deuxième loi de finances rectificative pour 2017, la loi de programmation des finances publiques 2018-2022 et la loi de finances initiale pour 2018. Par une décision n° 2017-758 DC du 28 décembre 2017, comportant 145 paragraphes, le Conseil constitutionnel a validé l'essentiel de la loi de finances initiale pour 2018. Après avoir rejeté le grief d'insincérité, il a, en particulier, estimé conforme à la Constitution la réforme de la taxe d'habitation sous deux réserves d'interprétation (V. Infra) ainsi que la création du prélèvement unique sur les revenus de capitaux et l'institution de l'impôt sur la fortune immobilière. Les modalités de ces impositions créent des différences de traitement qui n'apparaissent pas contraire au principe d'égalité devant la loi et devant les charges publiques dès lors qu'elles sont fondées sur des critères objectifs et en rapport avec l'objet de la loi. Il a également validé la réforme des aides au logement. Il a, en revanche, déclaré inconstitutionnelle une disposition de l'impôt sur la fortune immobilière instituant une discrimination injustifiée entre usufruitiers, le transfert de CVAE spécifique à la métropole de Lyon ainsi que plusieurs articles étrangers au domaine des lois de finances et portant sur des demandes de rapports au gouvernement qui ne sont pas « susceptibles d'améliorer l'information et le contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques ». La loi n° 2017-1837 de finances pour 2018 a été publiée au JORF du 31 décembre 2017, texte n° 2.

Par une décision n° 2017-759 DC le Conseil constitutionnel a examiné la deuxième loi de finances rectificative pour 2017. Il a écarté les griefs contre la procédure budgétaire qui tiraient argument des nombreux amendements substantiels déposés

par le Gouvernement en 1^{re} lecture à l'Assemblée nationale sans évaluation préalable, ni consultation du Conseil d'État, ni délibération en conseil des ministres. Il a, par ailleurs, considéré comme irrecevables les critiques adressées au prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu tel qu'il avait été voté en 2016. Il a censuré deux dispositions de nature fiscale mais n'entrant pas dans le domaine des lois de finances (information sur les bénéficiaires des aides d'État à caractère fiscal et accessibilité aux données de l'administration relatives aux valeurs foncières). La loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificatives pour 2017 a été publiée au JORF du 29 décembre 2017, texte n° 1. Pour mémoire, la première loi de finances rectificative pour 2017 (voir Repères de novembre) N° 2017-1640 du 1^{er} décembre 2017 a été publiée au JORF du 2 décembre 2017.

FINANCES LOCALES

➤ L'Agence France locale émet 250 M€ d'obligations

L'Agence France locale a émis le 6 décembre 2017 avec succès 250 M€ d'obligations sur la souche arrivant à échéance en 2014. Elle s'ajoute en 2017 à une émission de 250 M€ sur la souche 2013 et à une nouvelle opération de 500 M€ en juillet.

➤ La conférence nationale des territoires

Le 14 décembre 2017 au cours de la deuxième réunion de la Conférence nationale des territoires, le Premier ministre a annoncé les adaptations du projet de contractualisation qui devrait faire l'objet d'amendements au projet de loi de programmation des finances publiques : le périmètre de la contractualisation concernera les collectivités dont le budget de fonctionnement est égal ou supérieur à 60 millions d'euros ; l'objectif annuel de progression des dépenses de fonctionnement de 1,2% sera modulable en fonction de la démographie, du revenu par habitant et des économies réalisées et pourra s'apprécier sur trois exercices ; la situation des départements en difficulté pour financer les allocations individuelles de solidarité sera prise en compte ; l'objectif d'endettement devient simplement indicatif.

➤ Le Conseil constitutionnel valide la réforme de la taxe d'habitation

Dans sa décision n° 2017-758 DC du 28 décembre 2017, le Conseil constitutionnel a rejeté les griefs formulés par des parlementaires à l'encontre du dégrèvement de taxe d'habitation, intégralement

supporté par l'État, et bénéficiant aux contribuables dont le revenu fiscal de référence est inférieur à 23 000 € pour une personne seule et 43 000 € pour un couple. Il a relevé que la différence de traitement était fondée sur des critères objectifs et en rapport avec l'objet de la loi. Il a émis deux réserves d'interprétation pour l'avenir. L'une relative à la situation des 20% de contribuables qui restent redevables de la taxe, notamment dans le cadre de la réforme annoncée de la fiscalité locale ; l'autre au respect du principe d'autonomie financière des collectivités territoriales exprimée par le ratio de ressources propres prévu aux articles 72-2 de la Constitution et LO1114-2 du CGCT.

➤ Mise en place de la réforme du stationnement

La réforme du stationnement entre en application dans 800 villes de France à partir du 1^{er} janvier 2018. Prévues par la loi MAPTAM du 27 janvier 2014, elle repose sur trois principes : une dépenalisation des infractions aux règles de stationnement, l'amende étant remplacée par un prélèvement forfaitaire ; une municipalisation puisque les communes urbaines fixeront les tarifs et les modes de contrôle et de recouvrement qui pourront être délégués et une digitalisation des processus de bout en bout

FINANCES SOCIALES

➤ Adoption définitive du PLFSS 2018

Dans sa décision du 21 décembre 2017, le Conseil Constitutionnel a validé quasi intégralement le projet de loi de financement de la Sécurité Sociale pour 2018. Les 2 recours déposés par des députés de l'opposition portaient, en premier lieu, sur la hausse de 1,7 points de la CSG compensée par une baisse des cotisations salariales maladie et chômage (art. 8). À la critique principale que cette hausse n'était pas ou partiellement compensée pour certaines catégories de redevables (retraités et fonctionnaires), le Conseil a fait valoir que cette inégalité de traitement était fondée sur une différence de situation entre les salariés du privé et les autres catégories concernées (en particulier le fait que les retraités et fonctionnaires ne cotisent pas à l'assurance chômage) et qu'il n'y avait donc pas rupture d'égalité devant la loi et les charges publiques. La suppression du RSI et la création d'un réseau spécifique pour les travailleurs indépendants au sein du Régime général (art. 15) a été validée. Enfin, sur le report de la généralisation intégrale du tiers payant (art. 63) sans que lui soit substitué un dispositif

équivalent, le Conseil a estimé qu'il n'y avait pas méconnaissance du droit à la santé. Le Conseil Constitutionnel s'en est donc tenu à la censure de quelques dispositions mineures, comme étrangères au domaine des LFSS en raison de leur absence d'effet sur les dépenses des régimes sociaux : article permettant aux pharmaciens biologistes de consulter le dossier pharmaceutique du patient (art. 52), dispositions relatives aux produits de santé et aux dispositifs médicaux (art. 58), affectation particulière de la contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie (art. 71), production de divers rapports au Parlement. La loi du 30 décembre 2017 de financement de la Sécurité sociale pour 2018 a été publiée au JO du 31 décembre 2017.

➤ Pour une réassurance chômage européenne

Une étude (policy brief) de l'OFCE reprend la vieille idée d'une assurance chômage européenne. Ce concept vise à pallier l'une des carences majeures de l'Union monétaire, l'absence de mécanisme de stabilisation budgétaire permettant de lutter contre les chocs économiques, qui a fait cruellement défaut lors des crises de 2009-2011. Un dispositif d'assurance chômage européen représenterait, selon les auteurs de la note, un stabilisateur automatique efficace, car réactif, caractérisé par un multiplicateur élevé, et ciblant les individus ayant une forte propension marginale à consommer. La note cite en modèle le système instauré aux États-Unis en 1935, dans le cadre du New Deal. La difficulté, pour introduire un tel système au niveau européen, réside dans la très grande hétérogénéité des régimes d'assurance chômage entre les 28 États membres (taux de remplacement, durée d'indemnisation...), et il faut également veiller à ce que le mécanisme retenu ne désincite pas les pays à fort chômage de faire des réformes structurelles. Partant des enseignements de la crise de 2008-2011, les auteurs proposent des seuils de déclenchement (écart à la moyenne des taux de chômage de courte durée) de la réassurance européenne, et envisagent un mécanisme de refinancement par un fonds européen supranational alimenté par des cotisations des États-membres de 0,1% du PIB, éventuellement complétées par une capacité d'endettement.

➤ Panorama des pensions 2017 de l'OCDE : la situation favorable des pensionnés français

Le panorama 2017 des pensions de l'OCDE fait ressortir pour la France une situation plutôt

avantageuse. L'espérance de vie résiduelle à l'âge de départ en retraite est en France de l'ordre de 25 ans, soit 5 ans de plus que la moyenne de l'OCDE. Le taux de remplacement net est de 74%, au niveau du salaire moyen, contre 71% dans l'Union Européenne et de 63% dans les pays de l'OCDE, ce qui fait que le taux de pauvreté chez les personnes âgées est l'un des plus bas de la zone. Cette situation sera assez peu impactée par les dernières réformes intervenues : report de l'âge légal à 62 ans, effets de l'accord d'octobre 2015 pour les régimes complémentaires AGIRC-ARRCO, qui, outre une hausse des taux de cotisation, va augmenter à partir de 2019 l'âge de départ en retraite sans pénalité pour les salariés du privé. L'OCDE relève le faible degré de flexibilité qu'offre le système français pour le passage de la vie active à la retraite, les dispositifs comme la retraite progressive et le cumul emploi-retraite existent, mais paraissent poursuivre des objectifs ambigus, ce qui fait qu'ils bénéficient à peu d'individus. L'OCDE en profite pour pointer l'atomisation des régimes de retraite français, à laquelle la réforme à venir se propose de mettre un terme.

➤ Vers une remise en cause de l'indexation du SMIC ?

Le groupe d'experts indépendants prévu par la loi du 3 décembre 2008 en faveur des revenus du travail a remis le 1^{er} décembre 2017 son rapport sur l'évolution du SMIC. La France est un des pays où le SMIC est le plus élevé par rapport au salaire moyen (50%) et par rapport au salaire médian (64%), mais cette cherté du coût du travail est très largement compensée par des allègements de cotisations sociales au niveau du SMIC (en ajoutant le CICE), très coûteux pour le budget de l'État. Les auteurs du rapport estiment que les revalorisations n'ont qu'un effet limité pour lutter contre la pauvreté, des mécanismes plus ciblés – comme la prime d'activité – ayant de meilleurs résultats à coût budgétaire équivalent. Dans la perspective de rapprocher le SMIC français des autres salaires minimums européens, le rapport étudie trois pistes. La régionalisation du SMIC, trop complexe à mettre en œuvre ; l'adaptation du SMIC pour les jeunes, politiquement hors de portée après l'échec retentissant des tentatives antérieures ; la remise en cause de l'indexation automatique qui a les faveurs des rapporteurs. Deux options sont possibles : la suppression de la seule indexation sur le salaire horaire de base des ouvriers et des employés (SHBOE), qui permettrait de redonner des marges de décision au Gouvernement ; la suppression des 2 indexations (SHBOE et évolution des prix à la consommation

des ménages pauvres) replacerait la France dans la norme des pays européens et aurait le mérite de rendre tout son sens à la négociation collective. Le gouvernement a accueilli ces propositions avec circonspection, et a décidé d'appliquer au 1^{er} janvier 2018 le dispositif légal (soit + 1,24% contre +0,93% en 2017), mais sans accorder de « coup de pouce ».

➤ Début de la concertation sur la réforme de l'assurance chômage

La concertation sur la réforme de l'assurance chômage s'est ouverte le 13 décembre. Le gouvernement a communiqué le 14 un « document d'orientation » listant les 5 points qu'il entendait voir traiter : l'extension de l'assurance chômage aux démissionnaires ; la création d'un nouveau droit à l'assurance chômage pour les indépendants ; la mise en œuvre de règles plus responsabilisantes pour faire progresser l'emploi stable (taxation des contrats courts) ; un meilleur contrôle et accompagnement des demandeurs d'emploi ; la gouvernance de l'assurance chômage. Les partenaires sociaux (patronat et syndicats) avaient fait connaître deux jours avant une position commune, revendiquant leur maintien au centre du dispositif.

➤ L'investissement social : quelle stratégie pour la France ?

La Documentation française a publié le 12 décembre le rapport du séminaire « L'investissement social : quelle stratégie pour la France ? » qui a rassemblé, entre janvier 2016 et janvier 2017, sous l'égide de France Stratégie, divers acteurs des politiques sociales (Administrations de l'État, collectivités locales, organismes de SS, opérateurs de l'économie sociale et solidaire, universitaires...). Le séminaire a tracé 4 orientations : investir dans la petite enfance, ce qui a un rendement important tant du point économique que social (plus grande égalité des chances, en particulier pour l'accès au travail) ; favoriser l'emploi des femmes par une politique permettant d'articuler vie familiale et professionnelle, la responsabilité des employeurs étant, à cet égard, primordiale ; développer une nouvelle approche dans la lutte contre la pauvreté, en garantissant un financement durable des prestations sociales et rendant la formation plus accessible aux populations les plus défavorisées ; assurer la formation de tous et toutes tout au long de la vie, la formation professionnelle en France bénéficiant insuffisamment aux chômeurs, aux moins qualifiés et aux seniors. Le rapport articule un agenda de stratégie d'investissement social pour la France autour de 4 axes : miser sur les équipements et les services plutôt que sur les aides monétaires

individuelles; conduire un accompagnement moins segmenté et plus global (emploi, santé, logement...) tout au long du parcours de vie; assure l'universalité des politiques d'investissement social, qui, en France, reste basé sur des politiques contractuelles et discrétionnaires; mieux articuler les gouvernances nationales et locales des politiques d'investissement social.

➤ Les périmètres des dépenses de protection sociale en comparaison internationale

Le Haut Conseil du Financement de la Protection Sociale (HCFiPS) a publié le 4 décembre un rapport sur « les périmètres des dépenses de protection sociale en comparaison internationale ». Les données d'Eurostat et de l'OCDE sont très fréquemment utilisées pour mesurer les efforts relatifs des États en matière de protection sociale, mais les choix retenus pour la prise en compte des différentes dépenses – publiques ou privées – dont le poids respectif est fonction de l'architecture institutionnelle des différents pays, peuvent biaiser le débat public; les partis pris par Eurostat en particulier conduisent à restreindre le champ de la protection sociale. Le HCFiPS identifie à cet égard 3 sujets qui peuvent influencer sur les débats et rendre délicates les comparaisons : les périmètres respectifs des dépenses publiques et des dépenses privées, l'accent étant souvent mis sur la part des dépenses publiques, mais avec des lignes de partage entre public et privé qui peuvent être très variables notamment pour les dépenses de santé et la retraite; le traitement des crédits d'impôts, qui ont été partiellement pris en compte par Eurostat en 2014; la frontière, parfois difficile à tracer, au sein des dépenses privées de la protection sociale, entre ce qui relève de la solidarité et de l'assurantiel. Le HCFiPS expose ensuite les différences de niveau de dépenses de protection sociale selon les États, en fonction de l'approche statistique : selon Eurostat, entre les 5 grands pays de l'Union européenne, il y a un écart de 7 points de PIB entre celui qui a la part de dépenses brutes de protection sociale la plus élevée (la France avec 32,2% du PIB en 2014) et celui qui a la moins élevée (l'Espagne avec 24,9%); mesuré par l'OCDE, pour les seules dépenses publiques de protection sociale, l'écart est de 10 points, de 31,9% pour la France à 21,6% pour le Royaume Uni. D'autres facteurs, touchant à la fiscalité notamment, peuvent venir compliquer les comparaisons.

➤ Contrats courts : toutes les taxes ne se valent pas

Un « working paper » de l'OFCE du 12 décembre (Bruno Coquet) fait le point sur le développement des contrats courts et les moyens de le maîtriser.

Ceux-ci se sont considérablement multipliés depuis le début des années 2000 et, surtout, se sont beaucoup raccourcis bien que la possibilité d'y recourir soit fortement encadrée en France; avec le double inconvénient de précariser le marché de l'emploi et de grever les charges d'indemnisation de l'UNEDIC. Une taxation des contrats courts a été mise en œuvre en France entre 2013 et 2014, mais sans grand résultat dans la mesure où l'intérim n'était pas concerné et où les taux de taxation étaient mal ciblés par rapport aux secteurs qui recourent à ce type de contrats. Le sujet va revenir au cœur des négociations sur la réforme de l'assurance chômage, le gouvernement ayant fait comprendre dans sa feuille de route aux partenaires sociaux qu'il n'hésiterait pas à légiférer en l'absence d'accord de leur part sur ce point. L'auteur étudie les différentes variables possibles – taxation forfaitaire, dégressive, modulée (selon le statut du contrat, sa durée, les entreprises, les secteurs d'activité...). Il marque sa préférence pour une taxe à assiette large (tous types de contrats et secteurs), dégressive en fonction de la durée du contrat, avec une franchise pour ne pas pénaliser les entreprises petites ou en croissance.

➤ Accroissement des charges d'exonération de cotisations sociales en 2016

Selon une étude mise à jour par l'ACOSS le 29 décembre, les charges d'exonération de cotisations sociales (hors assurance chômage) se sont élevées en 2016 à 27,8 Md€ en progression de 2,6% par rapport à 2015. Sur ce montant, les allègements « généraux », qui représentent un peu moins de 22 Md€, augmentent du fait de la poursuite de la montée en charge du Pacte de responsabilité mis en œuvre à partir du 1^{er} janvier 2015. Les allègements « spécifiques » concernant certains publics ou certaines zones géographiques particuliers progressent de 3,3%, du fait des contrats aidés et de la déduction forfaitaire accordée aux particuliers employeurs.

➤ Bilan financier 2017 de la CADES

Dans un communiqué de presse publié le 12 décembre, la CADES a présenté le bilan de son activité 2017 : cette année, un montant supplémentaire de 14,8 Md€ de dette sociale aura été amorti, ce qui porte à près de 140 Md€ le montant total de dette sociale amorti par la caisse depuis sa création en 1996 (soit 53,5% du total de la dette sociale – 260 Md€ – qu'elle a été chargée de reprendre). À ce jour, la dette sociale non amortie représente un peu moins de 6% du total de la dette publique. Pour 2018, l'objectif d'amortissement fixé par la LFSS s'élève à 15,2 Md€, cela avec l'objectif réaffirmé d'éteindre la dette sociale portée par l'établissement à l'horizon de 2014.

FISCALITÉ ET LUTTE CONTRE LA FRAUDE

➤ La Commission européenne publie la liste de 17 paradis fiscaux

La Commission européenne a publié le 5 décembre une nouvelle liste de « paradis fiscaux ». Trois critères commandent le dispositif : l'acceptation de l'échange automatisé d'informations fiscales, l'absence de mesures préférentielles dommageables, l'engagement de mettre en œuvre les normes de l'OCDE contre l'optimisation fiscale agressive. 17 pays ont été inscrits par le groupe d'experts des 27 pays membres (le « Code de conduite ») : Bahrein, La Barbade, Grenade, Guam, Corée du Sud, Émirats arabes unis, Macao, Iles Marshall, Mongolie, Namibie, Iles Palaos, Panama, Sainte-Lucie, Iles Samoa, les Samoa américaines, Trinidad et Tobago, Tunisie. Une seconde liste de 47 pays, où figurent certains absents remarquables de la première liste est établie pour les pays s'engageant à respecter les critères avant fin 2018 (pays développés ou 2019 (pays émergents). Ces listes sont critiquées pour certaines absences (notamment les pays rattachés à la souveraineté d'États européens) et surtout pour l'absence de sanctions assorties à l'inscription sur les listes « noire » ou « grise ». Elles sont à comparer aux listes du Forum mondial de l'OCDE en cours de constitution qui, pour le moment, ne comportent qu'un pays (Trinidad et Tobago) (v. Repères de juin 2016), de la France qui comprend 9 noms (v. Repères d'avril 2016) ou de l'ONG OXFAM qui en comporte 35.

➤ Solde définitif de l'écotaxe poids lourds

Un amendement présenté par le Gouvernement à la deuxième loi de finances rectificative de 2017 inscrit un montant de 339 M€ de transfert de taxe intérieure de consommation de produits énergétiques (TICPE) à l'Agence de financement des infrastructures de transport pour le paiement du solde de l'indemnité de rupture de contrat, d'un montant total de 957,58 M€ due à la société Ecomouv à la suite de la « révolte des bonnets rouges » qui s'étaient, en 2013, opposés à l'entrée en vigueur de cette redevance écologique, pourtant largement approuvée par le Parlement.

Fiscalité environnementale

Dans une étude sur les acteurs économiques et l'environnement publiée le 5 décembre 2017, l'INSEE rappelle que la fiscalité environnementale s'élève à 48 Md€ en 2015 soit 2,2% du PIB contre 2,4% en Europe où la France se situe au 20^e rang sur 28. Ces prélèvements sur l'énergie, les transports, les pollutions et les ressources ont augmenté (41 Md€ en 1995 en € constants) mais sont contre-

balancées par des subventions qui peuvent encourager des comportements dommageables comme l'a relevé la Cour des comptes.

➤ La France, championne des prélèvements obligatoires pour Eurostat

Eurostat a publié le 7 décembre 2017 ses statistiques de recettes pour 2016. Le taux de pression fiscale nette en 2016 est de 40% du PIB dans l'Union européenne et de 41,3% dans la zone euro. Il a légèrement augmenté depuis 2015. La France passe devant le Danemark avec un taux de 47,6% du PIB. L'Allemagne se situe à 40,4%. Par nature de prélèvements, la comparaison zone euro, Allemagne, France donne les résultats suivants : impôts sur la production et les importations (13,2%, 10,9%, 16,1%); impôts sur le revenu et les patrimoines (12,6%, 12,6%, 12,5%); cotisations sociales nettes (15,3%, 16,7%, 18,8%).

➤ Rapport de Tracfin sur le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme

Tracfin (service à compétence nationale Traitement du renseignement et action contre le blanchiment et les circuits financiers clandestins) a publié le 13 décembre 2017 son rapport annuel sur les tendances et analyse des risques de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme. Il analyse les diverses formes de financement de Daech. Il alerte sur les risques relatifs aux transactions sur les certificats d'économie d'énergie, les virements SEPA, les escroqueries à l'investissement en diamant et les fraudes aux terminaux de paiement électronique. Le service a transmis 350 notes aux services fiscaux (85% sur des particuliers, majoritairement à propos de dissimulation de patrimoine ou de flux non justifiés entre une personne morale et un dirigeant et 15% sur des entreprises, fraudant principalement la TVA). Les renseignements sont de plus en plus sophistiqués et portent par exemple sur le rapatriement d'avoirs non déclarés à l'étranger par la technique du crédit lombard, le détournement du PEA pour dissimuler des rémunérations, les donations avant cessions. 165 dossiers ont été transmis à l'ACOSS pour des fraudes sociales concernant principalement la main d'œuvre non déclarée dans le bâtiment et les travaux publics. Le rapport étudie les nouvelles formes de délinquance liées à la révolution numérique dans le monde financier. Il souhaite notamment un renforcement de l'encadrement des transactions anonymes en bitcoin et sur la blockchain.

➤ La Commission lance une enquête sur l'imposition d'Ikea en Hollande

La Commissaire européenne chargée de la concurrence soupçonne Ikea de bénéficier

d'avantages fiscaux équivalant à une aide d'État en Hollande. La filiale néerlandaise du groupe Inter Ikea System(IIS) reçoit une redevance de franchise de 3% sur le chiffre d'affaires des 400 magasins de l'enseigne répartis dans plus de 50 pays. De 2006 à 2011, IIS versait une importante redevance annuelle représentant l'essentiel de ses revenus à une société holding du groupe, détentrice des droits de propriété intellectuelle, basée au Luxembourg et exonérée d'impôts dans ce pays. Lorsque cette exonération a pris fin, IIS a racheté les droits de propriété intellectuelle au moyen d'un prêt consenti par une société du groupe basée au Liechtenstein dont les intérêts sont déductibles de ses bénéfices. Deux *tax rulings* ont validé ces montages. L'enquête de la Commission s'ajoute à la condamnation des montages concernant Fiat finance et Starbuck en Hollande (octobre 2015), Apple en Irlande (août 2016) et Amazon au Luxembourg (octobre 2017) et aux enquêtes relatives à Mc Donald's France (mai 2016) et Engie au Luxembourg (septembre 2016).

➤ En 2018, les prélèvements obligatoires sur les ménages augmenteront

L'INSEE publie, en annexe à sa note de conjoncture du 19 décembre 2017, un « éclairage » sur les incidences des mesures fiscales annoncées sur le pouvoir d'achat des ménages en 2018. Comme prévu, les prélèvements obligatoires baisseront de 47,3% du PIB à 44,3%. Toutefois, les ménages verront leurs contributions aux charges publiques augmenter de 4,5 Md€, soit une réduction de 0,3% de leur pouvoir d'achat (revenu disponible brut ou RDB). En hausse : la CSG (- 1,4%RDB) et les impôts sur le tabac et l'énergie (- 0,5%); en baisse : la suppression d'un tiers de la taxe d'habitation pour 80% des contribuables (+ 0,2%), l'extension du crédit d'impôt pour les emplois à domicile (+ 0,1%), les baisses de cotisations sociales des salariés et des non-salarié (+ 1,1%), la transformation de l'ISF en impôt sur la fortune immobilière et le prélèvement forfaitaire unique sur les revenus de capitaux (+ 0,3%). Cet effet négatif sur le pouvoir d'achat s'explique largement par le calendrier de mise en œuvre des mesures au cours de l'année : la hausse de la CSG s'applique dès le 1^{er} janvier alors que la baisse de cotisations sociales intervient en deux temps : 2,2% en janvier et 0,95% au 1^{er} octobre et que la baisse de taxe d'habitation fera sentir son plein effet en novembre (deux tiers des contribuables ne sont pas mensualisés). Toutefois, le Gouvernement fait valoir que la baisse des cotisations au 1^{er} janvier (- 0,75% pour la maladie et - 1,45% pour le chômage) aura un effet immédiat et visible sur le salaire net, les perdants étant seulement les très

hauts salaires (les cotisations chômage étant plafonnées) et les retraités (d'un niveau supérieur à 14 404€ pour une personne seule).

GESTION, ET ORGANISATION ADMINISTRATIVE

➤ La Cour des comptes appelle à poursuivre la réorganisation des services déconcentrés de l'État

Le 11 décembre 2017, la Cour des comptes a publié son rapport public thématique sur les services déconcentrés de l'État. Elle estime que, malgré des réformes successives, ces services ont du mal à assurer leurs missions. Les 49 recommandations sont organisées autour de trois axes. En premier lieu, recentrer les services sur leurs missions essentielles, ce qui implique, par exemple : le renvoi de certaines fonctions techniques à des niveaux supra-régionaux; une simplification des compétences dans les domaines du logement et de l'hébergement et des routes; une meilleure répartition des missions avec les collectivités en matière de jeunesse et sports, d'action sociale, d'action économique et d'emploi; la suppression de services dans les domaines de l'orientation, de la formation et du tourisme. Ensuite, la Cour préconise une meilleure utilisation des opportunités du numérique et une adaptation de l'organisation territoriale de services : regroupement des directions régionales au chef-lieu de région; redéfinition des fonctions de préfet de région; création de préfets du département chef-lieu dans les quatre plus grandes régions; rationalisation des réseaux départementaux des sous-préfectures, des services des impôts, des douanes, des circonscriptions de l'éducation nationale; développement de nouvelles maisons de services aux publics. La Cour formule des propositions précises pour améliorer la gestion des moyens en matière de ressources humaines (harmonisations indemnitaires et statutaires; expérimentation d'une gestion collective régionale des emplois B et C, de recrutements régionaux de mutations au niveau régional) et de déconcentration des crédits (expérimentation d'un BOP régional unique pour les fonctions supports détachables des métiers, meilleur pilotage des mutualisations en matière d'immobilier, d'achats et de systèmes d'informations...).

➤ Les Français satisfaits des services publics de l'État

L'édition 2017 du baromètre de l'Institut Paul Delouvrier, publiée le 11 décembre 2017, fait

apparaître un léger tassement des préoccupations sécuritaires qui restent avec l'emploi, la santé et l'éducation parmi les principales attentes des Français à l'égard des services publics. La satisfaction des usagers est confirmée et, pour la première fois depuis une dizaine d'année, les sondés expriment une opinion favorable sur l'action de l'État : 77 % sont satisfaits des prestations et 44 % ont une bonne opinion des services publics de l'État. La répartition des opinions relatives à la réduction, soit des impôts, soit des prestations continue d'évoluer : après avoir dominé jusqu'en 2009, les réponses plutôt favorables à une augmentation des prestations même au prix de hausses d'impôt se sont effritées et sont devenues minoritaires (en 2013-2014 : 33 % acceptent des hausses d'impôt et plus de prestations contre 65 % qui souhaitent des baisses d'impôts avec moins de services). Les deux opinions se rejoignent aujourd'hui (51 % moins d'impôts ; 48 % plus de prestations). L'opinion à l'égard des services de fiscalité et de collecte des impôts reste moyennement bonne mais s'améliore (36 %, + 8 %), tandis que la satisfaction reste à un niveau très élevé et continue de s'améliorer (81 %, + 3 %).

➤ Le PPCR confirmé mais décalé

Lors du conseil des ministres du 13 décembre 2017, le ministre de l'action et des comptes publics a confirmé le décalage de l'application du Protocole parcours professionnels, carrières et rémunérations (PPCR) qui représente un coût de 11 Md€ sur la période 2016-2020 mais a assuré que les engagements de l'État seront tenus à l'horizon 2021. Un décret n° 2017-1709 du 13 décembre 2017, JORF du 20 décembre 2017, texte n° 45 traduit ce report.

➤ Le nombre de fonctionnaires a augmenté en 2016

Une étude de l'INSEE, publiée le 18 décembre 2017, donne les statistiques de la fonction publique à la fin de 2016 : 5,67 millions de fonctionnaires y compris les contrats aidés (+ 0,4 % après + 0,1 % en 2015). La fonction publique d'État a continué d'augmenter (2,50 millions, soit + 1 %, après + 0,1 % en 2015) de même que la FP hospitalière (1,17 million ; + 0,2 % après + 0,3 %) alors que la fonction publique territoriale a réduit ses effectifs (1,98 million ; - 0,4 % après + 0,1 %).

➤ La Cour des comptes critique les rémunérations des administrateurs des finances publiques

Dans un référé publié le 20 décembre 2017, la Cour des comptes analyse les rémunérations de

750 hauts fonctionnaires de Bercy entre 2013 et 2015. Elle relève, en premier lieu, que malgré des progrès effectués après une précédente enquête, certaines primes restent sans fondement juridique (indemnités différentielles de certains administrateurs des finances publiques, indemnités complémentaires des comptables d'établissements publics nationaux, rémunérations accessoires des contrôleurs budgétaires et comptables ministériels, mesures transitoires pour les administrateurs des douanes) ou irrégulièrement supportées par l'allocation complémentaire de fonction (prime d'octroi de mer et diverses rémunérations accessoires aux Douanes, modulation des administrateurs des douanes et de la DGFIP, indemnité différentielle pour les conservateurs des hypothèques). La Cour considère, par ailleurs, que la cohérence de la politique de rémunérations est mise à mal par « le niveau élevé et difficile à justifier de la rémunération des administrateurs généraux des finances publiques » (202 456 € en moyenne en 2015 pour les AGFiP de classe exceptionnelle), que ne suffiraient pas à justifier les conséquences financières de la responsabilité personnelle et pécuniaire (laissés à charge de 610 € en moyenne et coût des garanties imposées aux comptables publics estimés entre 2000 et 3500 €). L'écart de rémunération avec les emplois fonctionnels de l'administration centrale du ministère des Finances et avec les rémunérations des autres ministères paraît inéquitable et constitue un obstacle à la mobilité. Dans sa réponse, le ministre des comptes et de l'action publique fait valoir que certaines indemnités sont liées à d'importantes réformes (création de la DGFIP ; suppression des conservations des hypothèques...), que plusieurs indemnités critiquées sont en voie d'extinction et que les régularisations vont s'achever. Il relativise certains chiffres avancés (la moyenne des rémunérations des AGFiP de classe exceptionnelle s'établit à 189 980 € hors situation particulière), souligne les baisses de rémunérations et la suppression des avantages en nature déjà engagés et annonce la suppression prochaine du grade d'AGFiP de classe exceptionnelle.

➤ Malgré un taux d'administration élevé, la France n'est pas la championne de l'emploi public

France Stratégie a publié le 21 décembre 2017 une actualisation de son Tableau de bord de l'emploi public qui compare le poids des dépenses liées à la fonction publique dans 19 pays. Il en ressort que, sur la base du critère de ratio « effectifs sur population totale » (taux d'administration : 89 pour 1000 habitants) ou sur

emploi total, la France se situe dans une fourchette haute avant les États-Unis (68%) et la Grande-Bretagne (80%), mais après les pays nordiques. Si on prend en compte l'ensemble des dépenses de fonctionnement (dépenses de personnel + transferts en nature + achats intermédiaires de biens et services) par apport au PIB, pour neutraliser les effets de la sous-traitance, les écarts se resserrent mais le niveau des dépenses directes et indirectes de rémunération reste élevé en France.

EUROPE

➤ Justice fiscale : nouvelle liste de paradis fiscaux (v.supra)

Le 5 décembre, la Commission européenne a publié la nouvelle liste des juridictions fiscales.

➤ Clôture de la procédure pour déficit excessif du Royaume-Uni

Le 5 décembre, le Conseil des ministres a abrogé par une décision 2008/713/CE la procédure sur l'existence d'un déficit excessif au Royaume-Uni.

➤ Poursuite des réflexions sur la gouvernance de la zone euro

Le 6 décembre 2017, la Commission européenne a présenté plusieurs propositions pour approfondir l'Union économique et monétaire européenne, dont, notamment, la création d'un Fonds monétaire européen (FME), l'intégration dans le droit de l'Union des dispositions du TSCG de 2012, de nouveaux instruments budgétaires et un ministre européen de l'économie et des finances possiblement vice-président de la Commission. Le 15 décembre 2017 à Bruxelles, lors du sommet de la zone euro en « configuration ouverte » à 27 membres, les dirigeants ont convenu de concentrer deux travaux sur les réponses à apporter aux propositions de la Commission européenne concernant notamment la rationalisation des règles budgétaires, la création d'un ministre européen de l'économie et des finances et la transformation du MES en Fonds monétaire européen. Le débat sera poursuivi lors du prochain sommet de mars 2018.

➤ Accord sur les conditions de base du Brexit

Le 8 décembre 2017, après plus d'un an de discussion, les négociateurs de la Commission et le gouvernement du Royaume-Uni ont fini par trouver un accord sur les trois questions de base du Brexit : les engagements financiers, le sort des expatriés et la frontière nord-irlandaise. Sur le

premier point, d'après le discours de Michel Barnier, Le Royaume-Uni contribuera aux budgets annuels 2019 et 2020 de l'Union, comme s'il était resté un État membre et il s'engage aussi à financer sa part du reste à liquider et le passif, tels qu'ils seront calculés à la fin de 2020. Dès lors, la Commission a recommandé au Conseil européen (art. 50) de constater la réalisation de progrès suffisants et de lancer ainsi la poursuite des négociations. Ce qui fut fait lors du Conseil européen du 15 décembre 2017.

➤ Le Fonds européen pour les investissements stratégiques prolongé jusqu'en 2020

Le 12 décembre 2017, le Conseil de l'Union a adopté un projet de règlement prorogeant le Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFIS), l'objectif étant de mobiliser 500 milliards d'euros d'investissements supplémentaires.

➤ Budget de l'UE : accord provisoire sur une simplification de l'exécution

Le 12 décembre 2017, la présidence estonienne et le Parlement européen sont parvenus à un accord provisoire sur les derniers éléments de la proposition de la Commission concernant le règlement « omnibus ». Le règlement modifie le règlement financier régissant l'exécution du budget de l'UE ainsi qu'une série d'actes législatifs sectoriels. Ensemble, ces modifications constituent une révision importante des règles financières actuelles de l'UE, visant à les rendre plus simples et plus axées sur les résultats.

➤ Accord avec le Parlement sur le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme

Le 20 décembre 2017, les représentants permanents auprès de l'Union européenne ont confirmé l'accord politique intervenu entre la présidence et le Parlement européen sur des règles renforcées de l'UE destinées à prévenir le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Le projet de directive poursuit deux objectifs principaux : 1°) empêcher l'utilisation du système financier pour financer des activités criminelles; 2°) renforcer les règles en matière de transparence pour prévenir la dissimulation de fonds à grande échelle. Modifiant la directive (UE) 2015/849, le texte convenu vise à tarir le financement de la criminalité sans créer d'obstacles au fonctionnement normal des systèmes de paiement et des marchés financiers.

INTERNATIONAL

➤ Sommet climat à Paris

De nombreux engagements financiers ont été souscrits par des organismes publics et privés au sommet « Une planète » tenu à Paris le 12 septembre 2017. Plusieurs engagements intéressent les finances publiques : la Banque mondiale s'engage à ne plus financer l'exploration et l'exploitation du pétrole et du gaz au-delà de 2019 alors qu'elle y a consacré 1,6 Md€ en 2016. Un réseau de huit superviseurs et banques centrales, dont la Banque de France et la Deutsche Bank, a été constitué pour promouvoir le verdissement du système financier. Une coalition de fonds souverains, pilotée par la France et la Norvège, et une alliance de fonds de pension et de fonds souverains se sont engagés à mobiliser des financements pour l'action climatique et la transition énergétique. La Commission a présenté son nouveau plan d'action pour la planète, qui contient 10 initiatives dont 1. Le secteur financier au service du climat et 7. Facilité d'investissement «Un financement intelligent pour des bâtiments intelligents». La France portera à 1,5 Md€ à partir de 2020 l'aide pour l'adaptation des pays du Sud. Les actionnaires publics français (Caisse des dépôts, Banque publique d'investissement, Agence française de développement, fonds de réserve des retraites, fonds de retraite additionnelle de la fonction publique et État actionnaire) ont souscrit à l'engagement de mettre en cohérence leurs activités avec les objectifs des accords de Paris signés à l'issue de la COP 21.

➤ Rapport sur les inégalités mondiales

Présenté le 14 décembre, le rapport sur les inégalités mondiales 2018 (*World Inequality Report 2018*) présente et analyse la répartition des richesses et l'évolution des inégalités économiques dans le monde depuis 1980. Il montre que les inégalités de revenus ont augmenté dans toutes les régions du monde depuis 1980, mais « à des rythmes différents » selon les pays. Leur croissance a été rapide en Amérique du Nord, en Chine, en Inde et en Russie, mais plus modérée en Europe. Autre résultat du rapport : les détenteurs de patrimoine privé se sont enrichis, tandis que les États se sont appauvris.

➤ Accord sur la réforme fiscale aux États-Unis

Les deux chambres ont trouvé un accord avec l'exécutif et ont voté le 20 décembre 2017 la réforme promise par Donald Trump. Le coût des allègements est estimé à 145 Md\$ par an pendant

10 ans, soit environ 0,7% du PIB. Les sept tranches d'impôt sur le revenu sont maintenues avec des taux de 10 à 37% (au lieu de 39,6%). La partie non imposable du revenu est doublée. Une déduction de 20% est prévue pour les entrepreneurs individuels. Au total, l'impôt sur le revenu baissera en moyenne de 8% à peu près proportionnellement aux revenus, ce qui devrait bénéficier davantage aux ménages les plus riches (23% des baisses profiteront aux foyers des classes moyennes dont le revenu est compris entre 20 000 et 100 000\$ qui représentent la moitié de la population; le même volume bénéficiera aux ménages les plus favorisés qui gagnent plus de 500 000\$ par an et constituent 1% de la population). L'impôt des États fédérés ne sera plus déductible de l'impôt sur le revenu fédéral. La plupart de ces mesures devraient prendre fin en 2025. L'amende pour les personnes qui ne souscrivent pas une assurance santé est supprimée. L'impôt sur les sociétés sera ramené de 35% à 21% dès 2018. Le rapatriement des bénéficiaires détenus à l'étranger par des entreprises américaines, estimé à 2900 Md\$, est encouragé par une taxation réduite de 15,5% pour les bénéficiaires et de 8% pour les sommes réinvesties dans des actifs non liquides. À l'avenir, les multinationales américaines ne seront plus imposées que sur les bénéfices réalisés aux États-Unis. Le projet de taxation à 20% des importations des multinationales étrangères est abandonné mais diverses mesures incitent les entreprises américaines et étrangères à se développer sur le territoire américain (taxe sur les déductions entre filiales au-delà d'un seuil; amortissements accélérés...). Des économistes estiment que le regain de croissance attendu de ces mesures ne suffira pas à couvrir les pertes de recettes et que le déficit budgétaire supérieur à 3% du PIB va s'accroître. Cinq pays européens dont la France s'étaient officiellement inquiétés de certains projets qui leur paraissaient contraires aux conventions fiscales et aux règles de l'OMC. ■

*Michel Le Clainche
avec Fabrice Bin (Europe)
et Yves Terrasse (Finances sociales)*

➤ Retrouvez chaque mois sur :
<http://gfp.revuesonline.com>
la chronique des Repères d'actualités