

BUDGET DE L'ÉTAT ET DES OPÉRATEURS

➤ La mise en œuvre du Grand plan d'investissement

Une circulaire du Premier ministre, datée du 3 janvier 2018, fixe dans le détail les conditions de mise en œuvre du Grand plan d'investissement décidé à la suite du rapport de Jean Pisani-Ferry remis le 25 septembre 2017 (V. Repères de septembre 2017). Le plan visera quatre finalités déclinées en 25 initiatives : l'accélération de la transition énergétique (20,1 Md€), l'édification d'une société de compétences (14,6 Md€), l'ancrage de la compétitivité de l'économie dans l'innovation (13,1 Md€), la construction de l'État de l'âge numérique (9,3 Md€). Les investissements s'entendent au sens traditionnel mais peuvent inclure des dépenses de fonctionnement dont l'impact et la rentabilité socio-économique sont durables (par exemple la formation). Les crédits pour 2018 sont inscrits au budget de l'État par les LFI et LFSS pour 2018. Ils sont exempts de régulation et de mise en réserve. Des réallocations de crédit pourront intervenir chaque année en fonction de l'évaluation de la performance des actions. Chaque initiative est pilotée par un ministre chef de file appuyé par le Secrétaire général pour l'investissement et présidant un comité de pilotage pouvant comporter un tiers de personnalités qualifiées. Une articulation doit être organisée avec les orientations du programme d'investissements d'avenir, la programmation des investissements hospitaliers et celle de l'immobilier public.

➤ L'impact des mesures fiscales et sociales sur le pouvoir d'achat

L'OFCE a publié le 15 janvier 2018 une étude intitulée « Budget 2018 : pas d'austérité mais des inégalités » qui analyse l'impact des mesures budgétaires et fiscales votées pour 2018. Elles se traduisent par une baisse des prélèvements obligatoires sur le capital et sur les entreprises en

2018 avec un net rééquilibrage au profit des ménages en 2019. La baisse de la pression fiscale en 2018 devrait atteindre 11,4 Md€, principalement pour les entreprises (- 4,7 Md€ au titre du CICE, - 4,8 Md€ au titre de la taxe sur les dividendes). Pour les ménages, l'allègement de la fiscalité du capital (- 4,5 Md€) sera immédiat pour les hauts revenus alors que pour les titulaires de revenus moyens ou modestes, la compensation de l'augmentation de la CSG par l'allègement des cotisations sociales ne sera que partielle en 2018 (+ 4,5 Md€) et que l'augmentation des taxes sur le tabac (+ 1,7 Md€) et l'énergie (+ 3,7 Md€) ne sera pas intégralement compensée par le dégrèvement de taxe d'habitation (-3 Md€) et par le crédit d'impôt pour les emplois à domicile (- 1 Md€). Globalement, le pouvoir d'achat des ménages est préservé mais des effets redistributifs sont prévisibles (V. aussi l'analyse de l'INSEE dans les Repères de décembre). En 2018, les mesures bénéficieront principalement aux 2% des ménages situés en haut de l'échelle des revenus qui détiennent l'essentiel du capital mobilier. Pour les ménages les plus modestes, les revalorisations de minimas sociaux ne compenseront pas la hausse de la fiscalité indirecte. Les ménages aisés situés juste au-dessous des 2% les plus favorisés verraient leur pouvoir d'achat se réduire. En 2019, le niveau de vie de l'ensemble des ménages augmentera mais les plus favorisés y gagneront plus, tant en pourcentage qu'en valeur absolue. L'essentiel de l'ajustement budgétaire serait réalisé par des économies sur les dépenses publiques et aurait un effet positif sur la croissance du PIB de + 0,1 points en 2018 et de + 0,3 points en 2019, par rapport à 2017.

➤ La réplique du gouvernement sur le pouvoir d'achat

Répondant implicitement aux travaux de l'INSEE (v. Repères de décembre) et de l'OFCE (v. ci-dessus), le Gouvernement a fait valoir la contribution de ses décisions à l'augmentation du pouvoir d'achat des ménages en 2018 par une communication au

conseil des ministres du 24 janvier 2018 et un communiqué du même jour. Les baisses de charge résultent de la baisse de cotisations en janvier et en octobre pour tous les salariés du privé, de la baisse de cotisation pour les trois quarts des indépendants, du dégrèvement de taxe d'habitation pour 80% des contribuables et de la compensation de la hausse de la CSG pour les fonctionnaires. À ces mesures sont ajoutées la transformation de l'aide aux emplois à domicile en crédit d'impôt et diverses revalorisations de prestations dont certaines n'étaient pas prises en compte par les études précitées (revenu social de solidarité, minimum vieillesse, allocation adulte handicapé, allocation de soutien familial des parents isolés, complément familial, aide aux modes de garde pour les familles monoparentales...). Les baisses d'impôts sur les ménages sont évaluées à 2 Md€ en 2018 et à 5,5 Md€ en 2019. En ce qui concerne la hausse des taxes sur le tabac et l'énergie, les objectifs de santé publique et de protection de l'environnement sont mis en avant de même que les aides qui les compensent pour les revenus modestes (revalorisation du chèque-énergie, nouvelle aide à la conversion des véhicules). Au total, le communiqué évalue le gain de pouvoir d'achat des ménages appartenant au décile de revenus les plus modestes à + 0,9% et à + 0,6% celui des ménages du décile suivant.

➤ Le fonds pour l'innovation

Dans son discours de vœux du 15 janvier 2017, le ministre de l'économie et des finances a évoqué les modalités de fonctionnement du fonds pour l'innovation qui ont été précisées par un communiqué du même jour. Le fonds est institué au sein de BPI France. Comme prévu, il sera doté de 10 Md€. Dans un premier temps, il bénéficie de 1,6 Md€ résultant des cessions d'actifs de Renault et d'Engie. En outre, 8,4 Md€ de titres d'EDF et de Thalès, qui restent la propriété de l'État, sont mis à sa disposition. À terme, la dotation ne reposera que sur des produits de cession ou des recettes de privatisations. Elle produira un revenu de 200 à 300 M€ destiné à financer le développement d'innovations de rupture et leur industrialisation.

➤ Le déficit budgétaire 2017 moins élevé que prévu

Par un communiqué du 16 janvier 2018, le ministre de l'action et des comptes publics annonce que le déficit budgétaire pour 2017 sera de 67,8 Md€, soit 1,6 Md€ de moins qu'en 2016 et le plus bas niveau constaté depuis 2008. La prévision établie en novembre pour la loi de finances rectificative atteignait 74,1 Md€. Ce résultat est obtenu par la

tenue de l'objectif de dépenses publiques révisé en cours d'année et par les recettes supplémentaires de TVA et d'IS dus à l'amélioration de la conjoncture.

➤ Validation et publication de la loi de programmation des finances publiques

Le Conseil constitutionnel, par une décision n° 2017-760 DC du 18 janvier 2018, a validé sans réserve le dispositif d'encadrement contractuel des dépenses des collectivités territoriales dès lors que ses modalités ne lui paraissent pas contraires au principe de libre administration des collectivités territoriales (v. infra) et n'a soulevé aucune autre question de constitutionnalité de la loi de programmation des finances publiques 2018-2022 (LPFP). Dans un communiqué, les ministres chargés du budget confirment les perspectives inscrites dans le LPFP à l'horizon 2022 : réduction des dépenses publiques de 3 points de PIB et des prélèvements obligatoires de 1 pt; déficit proche de l'équilibre et endettement diminué de 5 pts de PIB. La loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 a été publiée au JORF du 23 janvier 2018, texte n° 1. Outre la trajectoire volontariste de réduction des déficits des administrations publiques (déficit effectif : - 0,3%; déficit structurel : - 0,8% en 2022), la loi prévoit de nombreux dispositifs d'encadrement des dépenses de l'État : la norme des dépenses pilotables de l'État (- 1% en volume à partir de 2020), la norme des dépenses totales de l'État fixée en valeur absolue pour chaque exercice, le gel des restes à payer, le plafonnement des taxes affectées, la limitation à quatre ans de la validité des dépenses fiscales, diverses mesures d'information du Parlement.

FINANCES LOCALES

➤ Les enjeux de la réforme des impôts locaux

La Mission finances locales (Bur-Richard) a publié une note problématique sur « les enjeux d'une refonte de la fiscalité locale ». Elle estime que celle-ci peut porter sur quatre niveaux possibles : la seule taxe d'habitation (21,9 Md€), la fiscalité directe des particuliers (54,8 Md€), l'ensemble des impôts directs locaux pesant sur les particuliers et les entreprises (82,2 Md€) ou sur l'ensemble de la fiscalité locale (128,8 Md€) qui représente 65% des recettes de fonctionnement des collectivités. La suppression programmée de la taxe d'habitation ne dispensera pas d'achever la révision des valeurs locatives mais impliquera

une refonte d'ensemble de la fiscalité locale. Les objectifs poursuivis par la réforme sont multiples et doivent être partagés : les ressources doivent être adaptées aux collectivités du point de vue des compétences, de la dynamique de la dépense, de l'ampleur des besoins de la population, de la proximité plus ou moins grande des services rendus ; la réforme devra garantir l'équité entre les contribuables et préserver la solidarité financière entre les territoires ; l'objectif de simplification suppose une remise à plat des dégrèvements et exonérations et un réexamen des petites taxes ; enfin, il faut s'interroger sur l'opportunité d'une spécialisation de la fiscalité locale (les impôts économiques aux EPCI) et sur le contenu de l'autonomie financière et de la décentralisation fiscale. La mission explore les différentes catégories de ressources susceptibles de se substituer pour le bloc communal à la taxe d'habitation : une augmentation des dotations de l'État n'y suffirait pas car le ratio constitutionnel de ressources propres (60,8% au minimum pour 68,6% constaté en 2016) serait dépassé ; le transfert d'impôts nationaux (IR, TVA, CSG, TCPE ou autre) est envisageable ; l'aménagement ou la réallocation d'impositions existantes, par exemple, l'affectation de l'intégralité de la taxe foncière sur les propriétés bâties au bloc communal ou la réallocation aux communes d'implantation des locaux donnés en location du produit de l'impôt sur le revenu payé par les propriétaires bailleurs. En revanche, l'intensification des impositions existantes ou la création d'un nouvel impôt n'est pas recommandée. La commission poursuit ses travaux au premier trimestre 2018.

➤ Le dispositif d'encadrement contractuel des dépenses est conforme à la Constitution

Dans sa décision n° 2017-960 DC du 18 janvier 2018, le Conseil constitutionnel a rejeté tous les moyens dont il était saisi par les députés et les sénateurs à l'encontre du dispositif d'encadrement des dépenses des collectivités territoriales prévu par la loi de programmation des finances publiques (LPPF) votée en décembre. Il a relevé que le législateur est fondé à imposer des contraintes aux collectivités dans le but d'atteindre l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques inscrit à l'article 34 de la Constitution. Il a considéré que, compte tenu du niveau du ratio de progression des dépenses de fonctionnement (+ 1,2%) calculé en fonction de l'évolution des années 2014-2017, de la possibilité de le moduler et de la procédure contradictoire de reprise, le dispositif ne portait pas atteinte au principe constitutionnel de libre administration

des collectivités territoriales. La loi de programmation des finances publiques 2018-2022 du 18 janvier 2018 tient compte des engagements pris à l'issue de la deuxième conférence nationale des territoires (v. repères de décembre). Le nouvel objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement est fixé, comme prévu, à - 1,2%. L'objectif d'amélioration de la capacité de financement est fixé à - 2,6% par an. Les contrats seront obligatoires pour les 340 collectivités dont le budget principal constaté au compte de gestion 2016 excède 60 millions d'euros par an. Les contrats, conclus avec le représentant de l'État pour une durée de trois ans, détermineront la progression des dépenses réelles de fonctionnement, un objectif d'amélioration du ratio de financement et la trajectoire de désendettement si celui-ci dépasse un plafond national de référence (12 ans pour les communes). La progression annuelle des dépenses réelles de fonctionnement fixée à 1,2% pourra être modulée en fonction de trois critères : la population de la commune, le revenu moyen par habitant et l'évolution de ses finances au cours des années précédentes. En cas de dépassement de l'objectif d'évolution des dépenses, une reprise financière de 75% de l'écart, plafonnée à 2% des recettes réelles de fonctionnement du budget principal de l'année considérée, est proposée par le préfet, puis fixée à l'issue d'un dialogue avec la collectivité. Inversement, en cas de respect de l'objectif, la collectivité peut bénéficier d'une majoration de la dotation de soutien à l'investissement local...

➤ Le poids de la fiscalité locale sur les entreprises

Le Medef a publié le 16 janvier 2018 une étude tirée de son baromètre de la fiscalité locale sur les entreprises. Il en ressort qu'en 2016, ces impositions (taxe foncière, taxe d'enlèvement des ordures ménagères, contribution foncière des entreprises, contribution sur la valeur ajoutée des entreprises, taxe sur les surfaces commerciales, imposition forfaitaire des entreprises de réseau et versement transport) atteignent 47,2 Md€ (39,3 Md€ hors versement transport) et augmentent plus vite que la production et l'inflation. Le Medef calcule que ces taxes sont plus élevées que l'impôt sur les sociétés et reviennent à 2 600 € par salarié.

➤ Reprise de l'investissement

Le baromètre de la commande publique publié le 23 janvier par la Caisse des dépôts et l'Association des communautés de France fait apparaître une nette reprise (+ 7,1%) de la commande publique entraînée notamment par les collectivités territo-

riales. Le secteur local représente 56,9% du total et le bloc communal 60% de l'ensemble des collectivités et groupements. Les dépenses d'investissements des collectivités sont passées de 38,6 Md€ en 2016 à 41,4 Md€ en 2017.

FINANCES SOCIALES

➤ Le poids croissant des maladies chroniques dans les dépenses d'assurance maladie

La Caisse Nationale d'Assurance maladie a actualisé et détaillé en décembre 2017 la cartographie des dépenses de santé présentée en juin dernier. Celle-ci fait apparaître le poids croissant des maladies chroniques, souvent prises en charge en affections de longue durée (100%) par la Sécurité sociale (en 2016, plus de 10 millions de personnes, soit plus de 16% de la population, représentant en 2014 près de 62% des dépenses de l'Assurance-maladie).

➤ Deux rapports mettent en cause la politique d'insertion professionnelle des handicapés

La Cour des Comptes a publié le 6 janvier 2018 un référé sur la gestion des fonds pour l'insertion professionnelle des handicapés, l'AGEFIPH pour les travailleurs du secteur privé et le FIPHFP pour la Fonction publique. Ces deux fonds sont chargés de collecter, selon des modalités particulières pour chaque secteur, les contributions des entreprises et des services qui ne respectent pas l'obligation d'emploi de 6% de travailleurs handicapés fixée par la loi du 10 juillet 1987 (OETH). La Cour critique les difficultés de gestion de ces organismes (charges de fonctionnement élevées, collecte de ressources mal maîtrisée aboutissant à des pertes importantes), met en cause l'inadaptation de leur modèle économique et critique la faible valeur ajoutée de ces structures cantonnées essentiellement à un rôle de financeurs, ce qui est corroboré par le fait que l'objectif d'emploi prévu par la loi n'est pas atteint (3,7% au lieu de 6%). Par ailleurs, l'IGF et l'IGAS ont rendu public début janvier 2018 un rapport sur le mode de financement de l'insertion des travailleurs handicapés qui partage le constat sur l'obsolescence du modèle économique et fait plusieurs propositions sur le mode d'appréciation et de calcul de l'obligation d'emploi et sur la simplification des déclarations (via la DSN) qui pourraient permettre d'améliorer le rendement de la contribution dont le recouvrement pourrait être confié à l'ACOSS, sur la sécurisation des

ressources qui pourrait passer par l'ajout d'une cotisation supplémentaire assise sur la masse salariale et sur le pilotage commun sous forme soit d'un établissement public de regroupement soit d'un transfert à Pôle Emploi.

➤ Depuis le 1^{er} janvier 2018, l'intégration du RSI dans le Régime général se met en place

La LFSS pour 2018 a supprimé le Régime social des indépendants et intégré au 1^{er} janvier 2018 le régime de protection sociale de cette catégorie de travailleurs dans le régime général. La mission conjointe IGF-IGAS a remis le 22 décembre 2017 au gouvernement son rapport (non rendu public à ce jour) sur l'organisation cible, dont la mise en œuvre doit reposer sur 3 principes : sécuriser la période transitoire de deux ans ; garantir l'atteinte des objectifs de qualité de service aux bénéficiaires ; anticiper les articulations nécessaires entre l'ACOSS, la CNAM et la CNAV. La mise en place de la nouvelle organisation, telle qu'elle a été présentée par les pouvoirs publics s'articule autour de 3 temps : au 1^{er} janvier 2018, un pilotage unique du recouvrement, dans tous ses aspects, par les URSSAF avec une offre de service exclusivement dédiée à cette catégorie de cotisants ; en matière d'assurance-maladie, au 1^{er} janvier 2019, les nouveaux travailleurs indépendants ex-salariés resteront gérés par la CPAM de leur lieu de résidence, et au 1^{er} janvier 2020, ce sera toute la population des travailleurs indépendants qui sera prise en charge par les CPAM ; pour la vieillesse, à partir du 1^{er} janvier 2020, la CNAV sera l'interlocuteur unique des travailleurs indépendants pour la retraite de base et la partie de la retraite complémentaire concernant leur période d'activité salariée.

➤ Projet de loi sur l'entreprise (Pacte) : vers un assouplissement des seuils fiscaux et sociaux ?

Le ministre de l'Économie a présenté le 15 janvier 31 propositions qui pourraient figurer dans le Plan d'action pour la croissance et la transformation des entreprises. Parmi celles-ci, deux pourraient avoir un impact sur le financement de la protection sociale : 1) uniformiser et alléger les seuils sociaux et fiscaux (en dehors de ceux liés aux instances représentatives du personnel et qui ont déjà été modifiés par la réforme du Code du Travail), ce qui pourrait se traduire par un gel des obligations pendant 3 ans en cas de franchissement d'un seuil d'effectifs, voire par le rehaussement de certains seuils. 2) étudier l'intérêt d'un abaissement du forfait social pour une fraction

des versements de l'employeur au titre de la participation et de l'intéressement pour les PME, ou pour toutes les entreprises lorsque ces versements sont placés dans un support d'épargne salariale bloquée à long terme. (Le forfait social est un prélèvement sur les éléments de la rémunération non soumis aux cotisations sociales de droit commun, comme l'intéressement et la participation; il a été instauré en 2008 et son rendement annuel est de l'ordre de 5 Md€ par an). Reste à voir comment seraient financées ces mesures, une des pistes possibles étant de redéployer à partir de l'enveloppe des aides aux entreprises (de l'ordre de 140 Md€).

➤ Réforme de l'apprentissage : sortie du rapport de synthèse sur la concertation et bras de fer sur la gouvernance

À la suite de la présentation des orientations du Gouvernement (V. repères de novembre), Mme Brunet a remis son rapport le 30 janvier, avec 44 propositions. La concertation a fait le constat partagé d'une stagnation et d'une désaffection de l'apprentissage en France (sauf dans l'enseignement supérieur), ses effectifs restant autour de 400 000 contrats depuis 2012. En revanche, il n'y a pas pu avoir de consensus sur la question de la gouvernance et du financement du système. L'apprentissage en France mobilise environ 8 Md€, dont 3,2 Md sont apportés par la taxe d'apprentissage (à un taux de 0,68% sur la masse salariale). Dans son document de novembre, le gouvernement avait clairement fait part de son intention de voir le pilotage de l'apprentissage passer des Régions – qui font prévaloir des considérations d'aménagement du territoire et d'articulation avec les lycées professionnels qu'elles financent – vers les branches professionnelles – qui privilégient une logique d'offre et de demande. En l'absence d'accord entre les Régions et le patronat, le gouvernement devrait arrêter ses arbitrages (est évoquée une « contribution d'alternance » de l'ordre de 0,8%) dans le courant du mois de février.

➤ Nouveaux développements sur la CSG des non-résidents

Un arrêt de la Cour de Justice de l'Union européenne (CJUE/18-01-2018/Jahin) apporte un nouveau développement sur la problématique de l'assujettissement des non-résidents à la CSG sur les revenus du patrimoine. Dans un arrêt du 26 février 2015 « de Ruyter », sur renvoi du Conseil d'État français, la CJUE avait jugé que les prélèvements opérés sur les revenus de ressortissants

de l'Union européenne – résidant dans un autre État-membre – et présentant un lien direct avec certaines branches de Sécurité sociale (énumérées dans le règlement n° 883/2004 du Parlement et du Conseil du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de Sécurité sociale) relevaient du principe d'unicité de la législation applicable; en conséquence, le Conseil d'État avait été amené à juger en juillet 2015 que toute personne physique affiliée à un régime de Sécurité sociale dans un autre État membre était fondée à demander la décharge des prélèvements sociaux (en l'espèce la CSG sur les revenus du patrimoine) auxquels elle avait été assujettie en France. Dans cette nouvelle affaire, la CJUE, saisie de la situation d'un ressortissant français résidant en Chine et affilié à un régime privé de sécurité sociale, a relevé qu'il ne pouvait invoquer le bénéfice du principe d'unicité en matière de Sécurité sociale qui ne s'applique qu'à l'intérieur de l'Espace économique européen. En conséquence, elle a validé l'assujettissement à la CSG de ses revenus fonciers et d'une plus-value immobilière.

➤ La prime d'activité a réduit la pauvreté en 2016

Le Rapport de la Direction générale de la Cohésion sociale sur l'évaluation de la Prime d'activité, rendu en application de la loi du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi, qui a institué cette prime, a été rendu public en janvier 2018. Rappelons que la prime d'activité est un complément de revenu mensuel versé par les CAF, sous condition de ressources, aux actifs de plus de 18 ans, salariés ou indépendants, qui s'est substitué au 1^{er} janvier 2016, à la Prime pour l'emploi-crédit d'impôt créé en 2001 et au « RSA activité » qui était un des 2 volets du RSA créé en 2008 en remplacement du RMI. En décembre 2016, la Prime d'activité bénéficiait à 2,6 millions de foyers, et concernait au total 5,1 millions de personnes, représentant un montant de dépenses de 4,77 Md€ en 2016 (soit un montant moyen mensuel de 158 € par foyer). Le rapport tire trois constats principaux : le taux de recours à la prime d'activité est bien supérieur à celui du RSA activité qui était ignoré par près de 70% de ses bénéficiaires potentiels; la PA est mieux ciblée sur les ménages actifs modestes, avec une perception plus positive que le RSA dans la mesure où elle clairement perçue comme une aide à l'activité, et elle aurait permis de faire reculer le niveau de pauvreté de 0,4 points en 2016; en revanche, son impact sur l'emploi est, à ce stade, encore délicat à évaluer.

➤ Début des discussions en vue du « reste à charge zéro »

Promesse emblématique de la campagne du candidat Macron, la concertation sur le « reste à charge zéro » pour les patients en matière de frais de prothèse dentaire, d'audioprothèse et d'optique a été lancée par la ministre des Solidarités et de la Santé le 23 janvier entre l'État, l'Assurance maladie, les complémentaires santé et les professionnels de santé. Le système de santé français se singularise en effet par un reste à charge particulièrement élevé dans ces 3 secteurs (de 22% en optique à 53% en audioprothèse), ce qui a pour effet un taux de renonciation aux soins important. L'objectif du gouvernement est que soit proposée d'ici 2022 une offre dans ces 3 secteurs – sur la base d'un panier de prestations nécessaires et pertinentes par rapport aux besoins de santé – conduisant à ce que le patient n'ait aucune dépense résiduelle après intervention de l'assurance maladie obligatoire et complémentaire.

➤ La modernisation de la délivrance des prestations sociales

Un rapport de l'IGF et de l'IGAS sur la modernisation de la délivrance des prestations sociales a été rendu public en janvier 2018. Il avait été demandé aux deux inspections d'étudier dans quelle mesure il pourrait être recouru aux données les plus récentes et les plus fiables pour établir le calcul et le versement des prestations sociales sous condition de ressources (RSA, prime d'activité, allocations familiales, aides au logement, minimum vieillesse, couverture maladie universelle...), dans le contexte de la mise en place de la retenue à la source. En effet, les bases ressources des prestations sociales sont actuellement constituées à partir de sources hétérogènes, souvent à caractère déclaratif ou insuffisamment contemporaines (revenus de N-2). Cette situation est dommageable dans un environnement économique où les revenus sont plus fluctuants du fait de la multiplication des contrats courts, ce qui multiplie les erreurs et les induit et limite le rôle de stabilisateur de ces prestations. La mission a fait un ensemble de 28 propositions visant à utiliser la DSN pour la partie salaire des bases ressources, à recourir à une déclaration nominative complémentaire (DNC) pour les autres revenus versés par des tiers (pensions...) et à garder les données fiscales de l'année N-2 pour les revenus d'activité non salariée et les revenus du patrimoine. Il serait donc possible d'avoir des références contemporaines pour un certain nombre de prestations (prestations familiales et

aides au logement), ce qui permettrait d'actualiser beaucoup plus rapidement leurs montants, et une automatisation, sinon complète, du moins plus importante pour les autres, de façon à les rendre plus réactives. Pour mener à bien ces propositions, la mission préconise un renforcement de la coopération entre la DGFIP et les administrations de Sécurité sociale, ainsi qu'une gouvernance plus resserrée des échanges de données fiscales et sociales.

FISCALITÉ ET LUTTE CONTRE LA FRAUDE

➤ Protection renforcée des lanceurs d'alerte

Par un arrêt du 11 janvier 2018, la Cour de cassation du Luxembourg a cassé l'arrêt de la Cour d'appel qui avait condamné à une peine de prison avec sursis Antoine Deltour, le lanceur d'alerte qui a remis à un journaliste la copie de fichiers informatiques d'une société de conseil donnant des informations sur les accords passés entre ses clients et l'administration fiscale luxembourgeoise. Cette fuite a été à l'origine des « lux-leaks » (v. repères de novembre 2014). La Cour a considéré que la reconnaissance de la qualité de lanceur d'alerte excluait toute autre qualification de vol ou de viol de secret professionnel sans qu'il soit nécessaire de rechercher l'intention initiale de celui qui a détourné les documents et les a communiqués à un journaliste.

➤ Mise en œuvre de l'instrument multilatéral de l'OCDE

Le ministre de l'Europe et des Affaires étrangères a présenté au conseil des ministres du 17 janvier 2018 un projet de loi de ratification de la convention multilatérale de l'OCDE pour la mise en œuvre des mesures relatives aux conventions fiscales pour prévenir l'érosion des bases fiscales et les transferts de bénéfices (BEPS). Ce dispositif innovant permettra de modifier plus rapidement les conventions fiscales bilatérales conclues par la France pour y intégrer des dispositions essentielles du plan BEPS de l'OCDE : lutte contre le chalandage fiscal, règlement amiable des différends...

➤ Menaces sur le « verrou de Bercy »

La mission d'information de l'Assemblée nationale sur les procédures de poursuites des infractions fiscales a débuté le 16 janvier. À l'occasion de la présentation des vœux le 24 janvier 2018, Eliane Houlette, procureure de la République financier près le tribunal de grande instance de

Paris, a dressé le bilan de quatre ans de fonctionnement du parquet général financier créée par deux lois du 6 décembre 2013. Le parquet gère actuellement 478 procédures dont 207 sont relatives à des atteintes aux finances publiques. Plusieurs affaires importantes ont été jugées en 2017 : l'escroquerie à la TVA liée au marché des quotas d'émission de gaz carbonique, la condamnation d'une banque à 80 M€ pour blanchiment de fraude fiscale, la première convention judiciaire d'intérêt public conclue par une amende de 300 M€ (v. repères de novembre 2017). Elle a souhaité la suppression du « verrou de Bercy », procédure qui subordonne les poursuites en matière de fraude fiscale à une initiative de l'administration après avis de la Commission des infractions fiscales dont elle estime qu'elle limite l'action du parquet.

➤ La réduction de la liste européenne des paradis fiscaux

v. infra

➤ Des propositions pour rendre plus cohérente l'imposition sur le capital des ménages

Le Conseil des prélèvements obligatoires consacre son rapport annuel aux prélèvements obligatoires sur le capital des ménages. Les impôts sur le capital des entreprises et des ménages sont notamment plus élevés en France que dans la moyenne de l'Union européenne : 10,8% du PIB (UE : 8,4%), soit 23,5% des prélèvements obligatoires (UE 21,6%). Les ménages acquittent six impôts principaux sur la détention du patrimoine : taxe foncière (20,1 Md€) et ISF(4,6 Md€); sur la perception des revenus : IR sur les revenus et les plus-values (12,7 Md€) et prélèvements sociaux (19,4 Md€); sur la transmission : droits de mutation à titre onéreux (10,6 Md€), droits sur les successions et les donations (12,8 Md€). Ils représentent une recette de 80 Md€ en 2016 soit 3,6% du PIB et bénéficient à l'État (39%), aux collectivités locales (37%) et à la sécurité sociale (24%). Les deux tiers (50 Md€) des impôts portent sur une assiette immobilière. Le rapport note les objectifs nombreux et contradictoires du système et sa complexité alors que les dépenses fiscales et sociales attachées aux impôts sur le capital représentent une perte de recettes de 21 Md€. Le CPO préconise de clarifier les objectifs poursuivis et d'y répondre par des impositions aux assiettes larges et à taux modérés. Les 10 orientations préconisées répondent à trois objectifs : fluidifier le marché immobilier et favoriser la mobilité (utiliser un correctif monétaire au lieu de

la durée de détention pour l'imposition des plus-values immobilières, unifier le régime fiscal des locations nues ou meublées, réviser les valeurs locatives servant de base à la taxe foncière et envisager leur remplacement par la valeur vénale, réduire les DMTO); favoriser une plus grande neutralité dans le traitement des différents supports d'épargne (réexaminer le régime de faveur de l'assurance-vie pour les versements futurs, abaisser les plafonds de dépôt sur les livrets d'épargne réglementée); adapter les droits de mutation à titre gratuits aux évolutions sociales (alléger les droits sur les donations par rapport aux successions, lutter contre la concentration des patrimoines par exemple en supprimant l'avantage successoral de l'assurance-vie, faciliter la transmission aux enfants du conjoint). L'institution par la LFI pour 2018 du prélèvement forfaitaire unique sur les revenus mobiliers et la substitution de l'impôt sur la fortune immobilière à l'ISF devraient permettre divers ajustements en ce sens.

➤ Les Français et les droits de succession

France Stratégie publie un document de travail sur l'opinion et la connaissance des Français sur la transmission du patrimoine et la taxation des donations et des successions. L'étude menée par le CREDOC fait apparaître la grande méconnaissance du sujet et la très grande impopularité de ces impôts. 33% des Français déclarent avoir bénéficié d'un héritage ou d'une donation supérieure à 5000 € et 45% espèrent en bénéficiaire. Cependant, une majorité souhaite une réduction de ces impositions largement surestimées. Les propositions de réforme formulées par France Stratégie (alléger les droits sur les donations par rapport à ceux sur les héritages; tenir compte de l'âge du bénéficiaire plutôt que de celui de donateur; tenir compte de l'ensemble des héritages et donations reçues tout au long de la vie (v. Repères de janvier 2017) ne suscitent aucune adhésion franche.

COMPTABILITÉ PUBLIQUE

➤ Les missions de la Cour des comptes et responsabilité des gestionnaires

Dans son discours lors de l'audience solennelle de rentrée du 22 janvier 2018, le Premier président a exposé précisément le positionnement de la Cour à équidistance du Gouvernement et du Parlement tout en rappelant qu'elle ne confond jamais son rôle avec celui des pouvoirs publics. Répondant implicitement aux interrogations sur le contre-pouvoir exercé par la Cour, il indique

« qu'elle se tient à sa place, uniquement à sa place, mais pleinement à sa place ». Il évoque un possible rééquilibrage du temps de travail des parlementaires au profit du contrôle de l'exécution des textes votés et de l'appréciation des résultats de l'action publique par une revalorisation de la loi de règlement et un développement de l'évaluation des politiques publiques. Il appelle à la poursuite de la réforme de l'action publique par un élargissement des marges de manœuvre laissées aux gestionnaires avec, comme corollaire, une révision du régime de leur responsabilité, par exemple par une révision des procédures devant la Cour de discipline budgétaire et financière.

➤ **Comptabilité publique et révolution numérique**

Dans son discours lors de l'audience solennelle du 22 janvier 2018, le Procureur général a traité brillamment des effets de la révolution numérique (dématérialisation des comptes, exploitation de bases de données de masse, ouverture des données publiques, intelligence artificielle...) sur les missions des juridictions financières : transfert d'une large partie des contrôles exercés par le comptable public et des processus de certification à des systèmes d'intelligence artificielle, transformation du contrôle juridictionnel des comptes en audit d'ensemble de la gestion financière et comptable, développement des mécanismes de responsabilité individuelle des managers, recherche d'une plus grande valeur ajoutée des analyses de gestion et d'une crédibilité accrue des recommandations, analyses d'ensemble de la situation des finances publiques à resituer davantage dans le continuum d'avis et de contrôles qui va des ministères aux marchés financiers...

GESTION ET ORGANISATION PUBLIQUE

➤ **Poursuite de l'effort de simplification**

Le Premier ministre a présenté une communication au conseil des ministres du 12 janvier 2018 relative à la simplification des normes et à l'action réglementaire du gouvernement. La circulaire du 26 juillet 2017 posant la règle du « deux pour un » a permis de réduire la production de décrets imposant des nouvelles normes ou simplifications administratives. Les ministres devront établir un plan de simplification des normes législatives existantes et chaque projet de loi comprendra un titre consacré aux mesures de simplifications législatives. Pour les collectivités territoriales, un

rapport est confié à MM. Lambert et Goulard sur la simplification du stock de normes qui leur sont applicables. Le Premier ministre a annoncé une nouvelle vague de suppression d'une trentaine de commissions consultatives. Enfin, le Premier ministre a souligné les progrès effectués en matière de publication des textes d'application des lois. Une circulaire du 12 janvier sur la simplification du droit et des procédures...

➤ **Le plan de transformation numérique de la commande publique**

Le 11 janvier, la DAJ a rendu public son Plan « transformation numérique de la commande publique » qui recense les actions nécessaires pour atteindre l'objectif de dématérialisation totale de procédures de marché supérieurs à 25 000 € HT et d'ouverture des données essentielles de la commande publique au 1^{er} octobre 2018. Les 19 actions concrètes recensées concernent la gouvernance, la simplification des procédures (uniformisation, échanges de documents, signature électronique, authentification...), l'interopérabilité des systèmes d'information de la commande publique, la transparence par l'ouverture des données publiques et l'archivage.

➤ **La Cour des comptes critique les décotes pour favoriser le logement social**

Dans un référé publié le 23 janvier 2018, la Cour des comptes évalue le dispositif de décote du foncier public en faveur du logement social institué par la loi du 18 janvier 2013. Ce dispositif a permis entre 2013 et 2016 de faciliter 69 opérations relatives à la construction de 6 700 logements. Il paraît donc peu efficient et l'aide est parfois disproportionnée aux enjeux. La Cour formule des propositions pour recentrer géographiquement le dispositif, pour préserver les intérêts patrimoniaux de l'État et pour mieux l'évaluer et le contrôler.

EUROPE

➤ **Premiers débats sur le cadre financier pluriannuel**

Pour préparer le prochain cadre financier pluriannuel, le commissaire chargé du budget, G. H. Oettinger a organisé lundi 8 janvier une « conférence à haut niveau » qui fut l'occasion pour le président Juncker d'exposer ses ambitions budgétaires pour l'Europe avant la réunion informelle des chefs d'État en février et la présentation des propositions de la Commission en mai 2018. Il a notamment déclaré que « *Les budgets ne sont*

pas des exercices comptables; ils reflètent nos priorités et notre ambition. Commençons donc par débattre de l'Europe que nous voulons. [...] Je suis opposé au vieux débat entre les prétendus bénéficiaires nets et contributeurs nets au budget de l'Union – car lorsqu'il est question de l'UE, nous sommes tous des bénéficiaires nets ». Cette conférence a permis de préparer la première réunion en 2018 du collège des commissaires. Lors de celle-ci, le 10 janvier, la commission a lancé, à la suite de la publication de son document de réflexion sur l'avenir des finances de l'UE du 28 juin 2017 et de son livre blanc sur l'avenir de l'Europe du 1^{er} mars 2017 signalés dans la présente chronique d'actualité, les réflexions et les consultations pour obtenir les investissements les plus performants avec des recettes budgétaires qui resteront vraisemblablement étriquées.

➤ Les propositions de 14 économistes pour renforcer la zone euro

Le 17 janvier 2018, un groupe de 14 économistes français et allemands réunis par le *Centre for Economic Policy research* (CEPR) ont publié un rapport de 33 pages présentant plusieurs propositions pour transformer les règles de la zone euro. L'École d'économie de Paris en a publié une synthèse. Ils formulent six réformes. Trois d'entre elles visent à prévenir les risques de déstabilisation systémique des marchés financiers en rapport avec les dettes souveraines : diversification des actifs bancaires, système intégré d'assurance des dépôts, création d'un « actif synthétique sans risque » alternatif aux dettes souveraines, dispositif de restructuration des dettes par des prêts conditionnels du Mécanisme européen de stabilité. Par ailleurs, il s'agirait de transformer l'organisation du Pacte de stabilité et de croissance (PSC) en remplaçant les actuelles règles budgétaires actuelles (les seuils de déficit effectif, de déficit structurel et de dettes) au profit d'une règle plus simple : que les dépenses publiques ne progressent pas plus vite que le PIB. Ensuite, la surveillance des politiques budgétaires serait désormais confiée à une institution nationale indépendante (la Cour des comptes en France), elle-même supervisée par une institution indépendante au niveau de la zone euro. Les sanctions financières, inapplicables et inappliquées, seraient remplacées par une obligation de financer l'« excès de dépenses » en émettant de la « dette junior » (la première touchée en cas de restructuration). Enfin, « l'architecture institutionnelle » de la zone euro serait modifiée en séparant le rôle de surveillance des politiques nationales (avec un commissaire indépendant au sein de la Commission européenne) du rôle

politique de décision (confiée au président de l'Eurogroupe) en lieu et place de l'intervention actuelle du Conseil Ecofin pour chaque aspect. Quant à la responsabilité politique de la gestion de crise, elle serait confiée à un MES réformé, responsable devant le Parlement européen.

➤ Résultats de la BEI pour 2017

Le 18 janvier le vice-président de la Banque européenne d'investissement (BEI) et le directeur général du Fonds européen d'investissement (FEI), ont présenté les résultats de l'activité du Groupe BEI en France. Ils ont fait état du succès du plan Juncker avec 8,6 milliards d'euros de financement dont 3 milliards d'euros de financements nouveaux du Groupe BEI en France en 2017, soit le tiers de son activité. La France est donc en tête des pays bénéficiaires du Plan Juncker avec l'Italie. Ces investissements ont bénéficié principalement à l'action climatique (55 %) et au soutien à l'innovation (32 %).

➤ Taux de TVA : propositions d'assouplissement par la Commission

Lors d'une conférence de presse mercredi 18 janvier, le commissaire P. Moscovici a présenté les grandes lignes de la réforme globale de la TVA que la Commission propose. Elle s'articule autour de deux points : uniformisation et souplesse accrue du système de taux et une réduction des coûts pour les petites entreprises. Sur le premier point, il s'agit de laisser une plus grande marge de manœuvre aux États. Formellement, ce qui n'est aujourd'hui qu'une tolérance (les taux super-réduit) serait intégré à la norme. Ainsi le système de taux proposé serait désormais composé de cinq taux au maximum : un taux normal minimal de 15 %; deux taux réduits distincts compris entre 5 % et le taux normal; une franchise de TVA (ou « taux nul ») et un taux réduit fixé à un pourcentage compris entre 0 % et 5 %. Les modalités d'attribution des différents taux réduits, aujourd'hui figés ou presque dans la célèbre annexe III de la directive TVA, seraient assouplies en inversant totalement la logique : plutôt que de déterminer dans la liste, complexe, les biens et des services pouvant faire l'objet de taux réduits, c'est au contraire les produits obligatoirement soumis au taux normal qui seraient énumérés (comprenant armes, boissons alcoolisées, jeux de hasard et tabac). Pour tout le reste, les États auraient la liberté de déterminer les taux applicables en prenant garde de préserver leurs recettes publiques par un taux moyen pondéré de 12 %. L'autre objectif consiste à fixer de nouveaux seuils complémentaires au système actuel (qui serait maintenu) afin de faire bénéficier les entreprises

de mesures de simplification administrative : 1°) un seuil de 2 millions d'euros de recettes dans l'ensemble de l'Union, en dessous duquel les petites entreprises bénéficieraient de mesures de simplification, qu'elles aient ou non déjà bénéficié de la franchise de TVA ; 2°) la possibilité pour les États membres de dispenser toutes les petites entreprises qui peuvent bénéficier d'une franchise de TVA des obligations relatives à l'identification, la facturation, la comptabilité ou les déclarations et 3°) un seuil de 100 000 € de chiffre d'affaires, qui permettrait aux entreprises exerçant leurs activités dans plus d'un État membre de bénéficier de la franchise de TVA.

Conseil des ministres : publications des recommandations pour le semestre européen 2018

Lors de leur réunion du 23 janvier 2018, les ministres du conseil Ecofin ont publié leurs recommandations sur la politique économique de la zone euro et sur la politique économique des États membres. Ils confirment l'orientation en faveur d'une politique budgétaire neutre qui assure un juste équilibre entre la nécessité d'assurer la viabilité des finances publiques, en particulier par la réduction de l'endettement, et le soutien à l'économie.

Concurrence fiscale déloyale : huit pays et territoires retirés de la liste de l'UE

Le 23 janvier 2018, huit pays ont été retirés par le Conseil de l'Union de la liste européenne des pays et territoires non coopératifs en matière fiscale. Il s'agit de la Barbade, de la République de Corée, des Émirats arabes unis, de la Grenade, de la région administrative spéciale de Macao, de la Mongolie, du Panama et de la Tunisie qui sont donc désormais déplacés vers une catégorie distincte de pays et territoires faisant l'objet d'un suivi attentif. Cette modification de classement a été obtenue après que ces pays et territoires se soient engagés, à un niveau politique élevé, à répondre aux préoccupations exprimées par l'UE. Il ne reste donc plus que 9 pays et territoires sur la liste des 17 initialement annoncés le 5 décembre 2017. Il s'agit de Bahreïn, de Guam, des Îles

Marshall, de la Namibie, des Palaos, de Sainte-Lucie, des Samoa américaines, du Samoa et de Trinité-et-Tobago.

La BCE poursuit le QE

Lors de sa conférence de presse du 25 janvier 2018, Mario Draghi a annoncé la poursuite de la politique de rachat de dettes publiques et privées (dite *quantitative easing* ou QE) à hauteur de 30 milliards d'euros par mois jusqu'en septembre, mais, pour la suite, une réduction progressive avant une interruption en 2019 est le plus probable. Un retournement de politique qui pourrait avoir des effets économiques défavorables pour la France, dont les entreprises ont largement bénéficié.

INTERNATIONAL

Excédent budgétaire record en Allemagne

Les statistiques publiées par l'Institut fédéral le 11 janvier 2018 dévoilent l'ampleur des excédents budgétaires obtenues en Allemagne en 2017 : 38,4 milliards d'euros. Depuis quatre ans, l'Allemagne accumule les excédents. Le record de l'an dernier s'expliquant par une croissance (2,2%) plus forte qu'attendue. Sous l'influence d'un taux de chômage limité, la forte consommation des ménages et les importants investissements des entreprises ont tiré cette croissance et permis aux comptes publics de bénéficier de plus importantes rentrées de recettes tout en limitant les dépenses par rapport à ce qui avait été initialement anticipé.

Michel le Clainche
avec Fabrice Bin (Europe ; international)
et Yves Terrasse (social)

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