

REPERES 2016-12

BUDGET de l'ETAT et des OPERATEURS :

+Des décrets d'avance critiqués par la Cour des comptes :

Le 5 décembre a été publié le [rapport de la Cour des comptes](#) sur les crédits du budget de l'Etat ouverts par les décrets d'avance des 2 juin, 3 octobre et 2 décembre 2016. La Cour rappelle que ce rapport sur les décrets d'avance publiés depuis la dernière loi de finances fait partie des quatre rapports périodiques de la Cour dans sa mission d'assistance au Gouvernement et au Parlement pour le contrôle de l'exécution budgétaire (avec le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques préalable au débat d'orientation sur les finances publiques, le rapport sur le budget de l'Etat et le rapport sur l'acte de certification des comptes de l'Etat qui accompagnent le projet de loi de règlement). Les décrets ouvrent 4,731 Md€ d'autorisation d'engagement et 3,422 Md€ de crédits de paiement. Ils concernent principalement les mesures en faveur de l'emploi, des demandeurs d'asile, des agriculteurs, de l'hébergement d'urgence, des personnels de l'éducation nationale, des opérations militaires extérieures. Ils annulent des crédits d'un montant comparable. Ces mouvements restent dans la limite des plafonds prévus par la LOLF (1% de crédits pour les ouvertures, 1,5% pour les annulations) mais sont les plus élevés depuis la mise en œuvre de la LOLF. Le projet de loi de finances rectificative y ajoute 2,86 Md€ d'ouverture de crédits et 2,95 Md€ d'annulation. La Cour estime que 60% de ces dépenses « nouvelles » étaient parfaitement prévisibles lors du vote de la loi de finances initiale et ne répondent donc pas au critère d'urgence. Elle considère que le volume de certaines ouvertures aurait justifié qu'elles fassent l'objet d'une disposition de LFR. Elle regrette qu'une partie des dépenses budgétaires supplémentaires soit gagée par des annulations de crédit sur un compte d'affectation spéciale (participations de l'Etat) et, enfin, elle relève qu'une partie de ces compensations n'étaient pas réelles puisqu'elles ont été annulées par la LFR. Les opérations en cause ont donc affecté l'équilibre budgétaire.

+ Les investissements publics ont un effet positif sur la croissance :

Une [note de l'OFCE](#) intitulée « Investissements publics, capital public et croissance » étudie les effets d'une augmentation de l'investissement public (qui a diminué ces dernières années de 4,2 à 3,5% du PIB) sur la croissance. Une telle relance, financée par une augmentation de la dette ou par une réduction des autres dépenses, au niveau européen ou au niveau national, pourrait bénéficier de la faiblesse des taux d'intérêt sous la condition d'une sélection et d'une évaluation rigoureuse des projets, par exemple, dans les secteurs de la transition écologique, de l'amélioration du système éducatif, des infrastructures de transports.

+Fitch maintient la notation de la dette française :

Le 11 décembre, un [communiqué](#) de l'agence Fitch maintient la note AA assortie d'une perspective stable pour la dette souveraine de la France. Elle avait été dégradée de AA+ à AA en décembre 2014. L'agence apprécie la bonne santé et le caractère diversifié de l'économie française, sa relative stabilité macro-financière et la solidité des institutions malgré un déficit budgétaire et une dette élevée ainsi qu'un risque politique lié aux prochaines échéances électorales.

+La sous-budgétisation des crédits relatifs à l'hébergement d'urgence :

Dans un [rapport](#) publié le 7 décembre 2016 sur « l'hébergement d'urgence sous forte tension : sortir de la gestion dans l'urgence », le Sénateur Philippe Dallier dénonce la sous-budgétisation chronique du programme 177 et expose les effets de cette « insincérité budgétaire » sur le pilotage de cette politique publique et sur l'action des acteurs de terrain. Les crédits du programme ont augmenté de 26% en 5 ans. Chaque année, les crédits initiaux doivent être abondés (10% en 2014, 17% en 2016).

+ Les Français favorables à une réduction des dépenses publiques :

Un [sondage](#) IPSOS pour Le Monde publié le 14 décembre 2016 à l'occasion de la remise du prix du livre d'économie donne de nombreuses informations sur l'opinion relative au rôle des économistes, à la mondialisation, au rôle de l'Etat et à la politique budgétaire. Sur ce point, une majorité se dégage en faveur d'une réduction des dépenses publiques (61%), avant la baisse des impôts sur les ménages (48%) et la baisse des impôts sur les entreprises (46%). La préférence majoritaire pour une réduction des dépenses publiques est nuancée selon la sympathie politique (77% proche de Les républicains et UDI ; 65% FN ; 58% PS ; 36% Front de gauche) et selon le secteur de dépenses (Plus de 50% pour l'augmentation des dépenses de police, justice, santé, éducation ; 45% pour stabiliser les dépenses de protection sociale ; 72% pour réduire les dépenses de l'administration des impôts).

+ Les perspectives budgétaires confirmées à l'intention de la Commission :

Le 15 décembre 2016, le Gouvernement a publié le « [rapport](#) de la France sur la mise en œuvre des actions suivies d'effet » qui permet à la Commission de suivre la mise en œuvre des recommandations du Conseil du 10 mars 2015 sur la correction du déficit excessif du budget. Ce rapport confirme le projet de plan budgétaire transmis en octobre et qui a donné lieu à un avis de conformité le 16 novembre. Pour 2017, la prévision de déficit est confirmée à -2,7% du PIB avec une progression de 1,6% des dépenses publiques en valeur hors crédits d'impôt. Pour les recettes, le Gouvernement estime que les amendements au PLF et au PLFSS 2017 se compensent : la hausse du taux de la taxe sur les activités financières avec la baisse de la CSG sur les retraites modestes et, dans le PLFR, l'extension de l'exonération de la taxe de 3% sur les dividendes intragroupe avec l'augmentation pérenne de l'acompte de la contribution de solidarité des sociétés.

+ Adoption et publication de la LFI 2017 :

Le 20 décembre, l'Assemblée nationale a adopté en dernière lecture le projet de loi de finances pour 2017. La rapporteure générale du budget a indiqué que l'examen du texte avait duré 90 heures en commission et 110 heures en séance plénière et que, sur 3300 amendements déposés, 751 avaient été adoptés. Plusieurs dispositions importantes ont ainsi évolué depuis le dépôt du PLF (voir Repères de septembre) : le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu à partir du 1^{er} janvier 2018 a été adopté sous réserve de divers aménagements (tarif moins dissuasif pour le taux neutre ; exclusion des revenus exceptionnels des indemnités de fin de contrat à durée déterminée ou de mission d'intérim ...) ; la baisse d'impôt sur le revenu de 20% pour les couples gagnant jusqu'à 3400€ par mois et les personnes seules jusqu'à 1700€ s'appliquera dès janvier ; l'augmentation de la redevance audiovisuelle sera limitée à 1€ et non 2€ et la taxe sur les opérateurs de télécom sera augmentée en contrepartie de 25,5M€ ; les élus pourront moduler la surtaxe d'habitation pour les résidences secondaires dans les zones tendues de 5 à 60% ; le coefficient d'actualisation des valeurs locatives est fixé à 0,4% et tiendra compte désormais de l'inflation constatée ; la baisse de l'impôt sur les sociétés sera accélérée pour les PME (15% dès 2019 jusqu'à 38.120€ de chiffre d'affaires pour les entreprises

dont le chiffre d'affaires est inférieur à 50 M€) ;l'administration fiscale sera autorisée à rémunérer des personnes extérieures aux administrations publiques qui révéleraient des comportements frauduleux ;contre l'avis du Gouvernement, une taxe sur bénéfices réalisés en France et « détournés » par les multinationales (taxe Google)a été votée ;le taux de la taxe sur les transactions financières a été augmenté de 0,2% à 0,3%,les 540 M€ de produits supplémentaires étant affectés pour moitié à l'aide publique au développement et pour moitié à la compensation de la baisse de CSG sur les retraites modestes décidé dans le PLFSS ; l'extension de cette taxe aux transactions intrajournalière a été reportée à 2018 ;le régime favorable sur la distribution d'actions gratuites est atténué : au-delà de 300.000€ les plus-values seront taxées comme des salaires, à l'exclusion des actions distribuées par des PME n'ayant jamais distribué de dividendes ;le régime favorable de déductibilité de la TVA sur les achats par les entreprises de véhicules diesel est étendu sur cinq ans aux véhicules à essence. Après la décision du Conseil constitutionnel (v.Infra) la [loi n° 2016-1917](#) du 29 décembre 2016 de finances pour 2017 a été publiée au JORF le 30 décembre 2016, texte n°1.Un [dossier de presse](#) du 29 décembre résume comme chaque année l'ensemble des dispositions résultant des trois textes financiers de la fin de l'année.

+ Conseil constitutionnel : les hypothèses du PLF 2017 optimistes mais pas insincères :

Le Conseil constitutionnel saisi par au moins 60 députés et 60 sénateurs s'est prononcé sur la loi de finances pour 2017 dans une [décision](#) n°2016-744 DC du 29 décembre 2016.Malgré l'avis critique du Haut conseil des finances publiques ,il a estimé, conformément à sa jurisprudence traditionnelle, que les données dont il disposait ne permettait pas de conclure à une intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre de la loi de finances. Il a toutefois invité le Gouvernement a présenté une loi de finances rectificative si les dépenses ou les recettes réalisées s'écartaient trop des prévisions. Par ailleurs, il a examiné de nombreuses dispositions fiscales (v.infra)

+Adoption, examen de constitutionnalité et publication du collectif budgétaire :

Le 22 décembre 2016, l'Assemblée nationale a adopté en dernière lecture le projet de loi de finances rectificative (voir Repères de novembre) auquel elle a notamment ajouté une taxe sur les sites de diffusion de vidéos en ligne (taxe « Youtube »).Dans sa [décision](#) n°2016-743 DC du 29 décembre 2016, le Conseil constitutionnel a notamment validé la procédure d'examen de comptabilité informatisé et les sanctions prévues pour défaut de présentation ainsi que la disposition anti-abus à l'ISF (notion de biens professionnels). Il a censuré la contribution imposée à différentes professions juridiques en tant qu'elle devait être modulée en fonction du nombre d'associés, discrimination sans rapport avec l'objet de la loi ainsi que deux cavaliers budgétaires.La [loi n°2016-1918](#) du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016 a été publiée au JORF du 30 décembre 2016,texte n°2.

FINANCES LOCALES :

+La simplification aussi pour les collectivités locales :

Le 5 décembre 2016, un ensemble de [25 mesures](#) de simplification pour les collectivités territoriales a été présenté parmi lesquelles une meilleure information des collectivités sur les taxes d'aménagement, une clarification du financement des EPHAD, une levée des obstacles à la mobilité des fonctionnaires. Le dossier présente une synthèse des 50 mesures annoncées depuis 2014 et des indications sur la méthode qui fait intervenir le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) et

des partenariats diversifiés avec la Délégation aux collectivités locales du Sénat, les associations d'élus, la plateforme « faire simple » et des ateliers territoriaux.

+Les budgets participatifs :

Un classement publié par le site spécialisé (www.lesbudgetsparticipatifs.fr) est l'occasion d'attirer l'attention sur ces nouvelles procédures volontaires d'association des citoyens à l'affectation d'une part des budgets d'investissement comprise en général entre 2 et 5%. Sur 22 projets lancés depuis 2014, la moyenne de dépenses participatives par habitant est de 11,83€ avec de très fortes disparités. Les communes les plus « généreuses » sont Paris(44,646€ par h.-2,240millions d'h.),Grande-Synthe (25€par h.-20.000h.),Jarny (23,25€par h.-8.600h).

+Les dispositions des lois de finances relatives aux collectivités territoriales :

De très nombreuses mesures concernant les collectivités territoriales sont comprises dans la loi de finances rectificative pour 2016 et dans la Loi de finances pour 2017. La dotation globale de fonctionnement s'élève à 30,8Md€, la contribution au redressement des finances publiques étant limitée à 2,6M€ compte tenu de la réduction de moitié au bénéfice du bloc communal. La réforme de la DGF, votée en 2016, est ajournée. Le fonds de soutien aux investissements locaux est prolongé et porté à 1,2Md€ ; un fonds de soutien aux régions de 200M€ en 2017 et 250 M€maximum en 2018 est créé pour accompagner le transfert en 2017 de la compétence de développement économique ; en 2018,une part de la TVA évoluant comme le produit de celle-ci sera transférée aux régions ; le fonds d'aide aux départements en difficultés financières est doté de 200M€. Les dotations de péréquation sont augmentées ; la dotation de solidarité urbaine et le fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales sont réformés. Les élus pourront moduler plus largement la taxe d'habitation sur les résidences secondaires ; les valeurs locatives sont revalorisées sur la base de l'inflation constatée (0, 4%en 2017).

FINANCES SOCIALES :

+Adoption, examen de constitutionnalité et publication de la LFSS pour 2017 :

L'Assemblée nationale a voté en dernière lecture, le 5 décembre 2016, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2017.La réduction du déficit du régime général à 400 M€ est confirmée. Parmi les mesures nouvelles introduites au cours des débats, l'extension des allègements et taux réduits de CSG bénéficieront à 550.000 retraités modestes pour un coût de 280M€. Par ailleurs, un compromis a été trouvé sur le régime social de l'économie collaborative .Dans une [décision](#) n°2016 -742 DC du 22 décembre 2016 ,le Conseil constitutionnel, saisi par des parlementaires, a estimé, après s'être référé à l'avis du Haut conseil des finances publiques et aux prévisions de l'Union européenne, du FMI et de l'OCDE, que les hypothèses économiques fondant le PLFSS ne traduisaient pas « une intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre financier » du projet. Il a censuré deux mesures techniques .La [loi](#) n° 2016-1827 du 23 décembre 2016 de financement de la sécurité sociale pour 2017 a été publiée au JORF du 24 décembre 2016, texte n°1.

+L'effet des réformes des retraites entre 2010 et 2015 :

La DREES a mis en ligne le 5 décembre 2016 une [étude](#) relative aux « réformes des retraites menées entre 2010 et 2015 : effets sur la situation des assurés, les dépenses des régimes et l'équité ». Les

réformes de 2010 et 2014 sur les conditions d'âge auront pour effet à terme sur la génération 1980 de réduire la durée de vie en retraite de deux ans en moyenne et de diminuer le montant cumulé de retraite durant le cycle de vie de 4,5%. Les accords AGIRC/ARRCO de 2011, 2013 et 2015 ont pour effet de réduire ce montant de 1% par l'incidence de la sous-indexation et de la baisse de rendement des retraites complémentaires. Ces effets sont différents selon le niveau de revenus : -6% pour les revenus modestes ; -3,5% pour les revenus les plus élevés. Les cotisations prélevées augmentent. L'équilibre financier des régimes du secteur privé s'améliore de +1,3 points de PIB en 2020 et +1,5% de PIB entre 2030 et 2050.

+L'OCDE recommande une meilleure architecture des régimes de retraite :

Le 5 décembre 2016, l'OCDE a publié ses « [perspectives des retraites 2016](#) ». Le rapport constate l'augmentation rapide et importante des régimes par capitalisation et formule des recommandations pour améliorer leur architecture afin d'éviter l'accroissement des inégalités, en particulier en développant l'information et l'éducation financières. L'OCDE constate que dans les quatre pays (Allemagne, Belgique, Corée, France) où les fonctionnaires relèvent d'un régime distinct de celui du secteur privé, le taux de remplacement pour ceux-ci est de 20 points supérieur dans les régimes spéciaux. Elle recommande un alignement des règles des différents régimes.

+Plus d'un million de bénéficiaires de l'APA :

Dans une [étude](#) sur les bénéficiaires de l'allocation personnalisée autonomie, publiée le 9 décembre 2016, l'INSEE dénombre 1,2 millions de bénéficiaires âgés de plus de 60 ans (8% de cette population) vivant à domicile (59%) ou en établissement (41%). Le taux de bénéficiaires varie de 6 à 37% pour l'APA à domicile dont le coût s'élève à 3,3 Md€ et de 3 à 16% pour l'APA en établissement (2,2 Md€ en forte augmentation).

+Le financement du système de retraites français :

Le Conseil d'orientation des retraites (COR) a mis en ligne le [compte-rendu](#) du colloque organisé le 12 décembre 2016 sur « le financement du système de retraite français ». Une première partie des communications étudie la structure des ressources d'un ensemble qui représente en 2015 300 Md€, soit 15% du PIB. Les cotisations financent 80% des dépenses, les impôts et taxes affectées 14%, le solde étant couvert par des contributions publiques. Les circuits financiers complexes sont décrits. La deuxième partie est consacrée à la gestion des réserves et des dettes des régimes complémentaires, du régime additionnel de la fonction publique, du fonds de réserve des retraites et de la CADES. Celle-ci a repris 260 Md€ de dette depuis sa création en 1996 dont 124 ont été amortis, les 135,8 Md€ restant devant l'être d'ici 2025.

+Repenser la protection des actifs :

Dans sa nouvelle série « actions critiques », France Stratégie a publié le 14 décembre 2016 une [note](#) intitulée « Repenser la protection des actifs ». L'extension du chômage, la précarisation, la polyactivité et la multiplication de nouvelles formes d'emploi entraînent une mutation du droit du travail et de la protection sociale encore trop souvent assis sur le modèle du contrat à durée indéterminée. Deux orientations alternatives sont envisagées. La première est une adaptation du système existant pour prendre en compte les différentes formes d'emploi par extension du champ du salariat à certaines activités nouvelles difficiles à qualifier, une évolution de la protection (par

exemple sur la question de la distinction entre vie privée et vie professionnelle), une extension de la protection des non-salariés (en matière d'accidents du travail, de complémentaire santé et d'assurance-chômage et de représentation collective), une sécurisation des transitions entre statuts (par la mise en œuvre et l'extension du compte personnel d'activité). La seconde viserait à définir un statut général de l'actif et d'y associer un socle de droits et de protections. Un socle de droits fondamentaux (non-discrimination, égalité de traitement, santé et sécurité au travail, représentation collective...) serait défini et complété par une gamme de droits diversifiés qui pourraient être liées aux conditions du travail effective (pour les salariés, les indépendants ou les indépendants - économiquement dépendants). En matière de santé, les prestations en nature sont généralisées mais les prestations en espèces pourraient être harmonisées . En matière de retraite, les efforts d'harmonisation devraient être poursuivis notamment sur les conditions d'acquisition de droits au minimum et des droits conjugaux et familiaux pour définir un socle commun de retraite de base. En matière de chômage et de perte de revenus, une protection universelle pourrait être garantie sous forme d'une assurance chômage pour tous les actifs et d'une garantie de revenus organisée à partir des actuels minimas sociaux.

+L'OFCE réservé sur le revenu universel :

Le 15 décembre, l'OFCE a publié une [note](#) sur « Le revenu universel : une utopie utile ? ». Défini comme une allocation individuelle, égale pour tous, sans condition de ressource, ni contrepartie, l'idée de revenu universel est promue aussi bien par des libéraux pour remplacer le système actuel d'allocations, les sociaux-démocrates pour compléter la protection sociale, les partisans de la décroissance pour gérer la fin du travail ou les marxistes pour rééquilibrer les rapports entre le capital et le travail. Il permettrait de mettre fin à la complexité des minimas sociaux qui bénéficient directement ou indirectement à 11% de la population et aux taux de non-recours. Pour être au moins égal aux minimas actuels, ce revenu devrait être supérieur à 765€ pour un adulte, à 1100€ pour une personne de plus de 65 ans ou handicapée, à 315€ pour les moins de 18 ans. D'un coût 588 Md€ soit une dépense supplémentaire de 480 Md€ (22 points de PIB ou 35 pts de CSG), la mesure paraît irréaliste aux auteurs qui préféreraient alléger fortement les conditions d'obtention du RSA et mettre en œuvre concrètement le droit de chacun à un emploi. À terme, dans le prolongement de la déclaration sociale nominative (DSN), le RSA, la prime d'activité et l'allocation logement pourraient être attribuées automatiquement.

+Le revenu « arbitral » des bénéficiaires de minima sociaux :

Une [étude](#) de la DRESS, publiée le 21 décembre 2016 et intitulée « Entre revenu disponible et dépenses préengagées: combien reste-t-il aux bénéficiaires de revenu minima garantis ? », met l'accent sur les notions de « dépenses préengagées » qui désigne les dépenses contraintes sans possibilité de choix à court terme et de « revenu arbitral » qui représente le revenu réellement disponible à court terme. Les dépenses préengagées représentent un tiers du revenu disponible pour la moyenne de l'ensemble des ménages et 42% pour les bénéficiaires de minima sociaux. La moitié de ceux-ci disposent d'un revenu arbitral inférieur à 500€ par mois.

+Une comparaison de l'indemnisation du chômage en France et en Europe :

Une [note](#) de la Direction générale du Trésor publiée le 21 décembre 2016 procède à une étude de « l'indemnisation du chômage en France au regard des pratiques européennes ». Pour

apprécier le « revenu de remplacement net » des chômeurs indemnisés, elle prend en compte les allocations de

chômage mais aussi les modulations d'allocation logement et d'allocations familiales et les réductions d'impôt spécifiques. Le taux de remplacement net ainsi défini n'est pas plus élevé en France que dans la moyenne européenne mais la part des allocations est nettement plus prépondérante. Les conditions d'attributions sont nettement plus favorables: durée de travail exigée (4 mois pendant une période de référence de 28 mois), durée d'indemnisation (24 mois porté à 36 mois pour les plus de 50 ans), niveau maximum d'indemnisation. Les règles de cumul revenus de remplacement et d'activité et les obligations imposées aux chômeurs sont plutôt plus souples en France et insuffisamment incitatives à la recherche d'un emploi.

FISCALITE et LUTTE CONTRE LA FRAUDE :

+Renforcement de la lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme

Une [ordonnance](#) n°2016-1635 du 1^{er} décembre 2016, publiée au JORF du 2 décembre 2016, texte n°14, complète le dispositif de lutte contre le blanchiment de capitaux et contre le financement du terrorisme, notamment en transposant les dispositions de la directive européenne du 20 mai 2015 (v.Repères d'actualités de novembre)

+Le Conseil d'Etat met le gouvernement en demeure de mettre en œuvre l'écotaxe :

La taxe nationale sur les véhicules de transport de marchandises (Ecotaxe) a été créée par la loi de finances pour 2009 du 27 décembre 2008. Son entrée en vigueur a été fixée par une loi du 8 août 2014 au 31 décembre 2015 au plus tard. Le Gouvernement a suspendu le processus de mise en œuvre à la suite de la « révolte des bonnets rouges » et n'a jamais pris l'arrêté prévu par le texte législatif. Le Conseil d'Etat dans une [décision](#) n°399965 et 399966 Association Alsace Nature du 5 décembre 2016 a considéré que cette carence dans l'application d'une loi était illégale et a mis les ministres chargés des transports et du budget en demeure de prendre l'arrêté d'entrée en vigueur de l'écotaxe dans un délai de six mois. Parallèlement, le Gouvernement a introduit dans le projet de loi de finances pour 2017 un article abrogeant l'ensemble du dispositif.

+La contribution de Tracfin à la lutte contre le financement du terrorisme :

Le 8 décembre 2016, Tracfin (Traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins) a publié son [rapport](#) « Tendances et analyses des risques de blanchiment des capitaux et de financement du terrorisme en 2015 ». Le rapport analyse cinq catégories de menaces : financement du terrorisme, menaces criminelles, corruption, fraude fiscale et sociale, escroqueries issues d'initiatives individuelles. A côté, des thèmes classiques de vigilance, le rapport étudie plus précisément les risques émergents liés à la révolution numérique dans les services financiers (prestations de services de paiement, plateformes de financement collectif, services de paiement par téléphonie mobile, monnaie virtuelle) et invite les professionnels des « fintechs » à se rapprocher des pouvoirs publics pour lutter contre l'anonymat et améliorer la traçabilité des transactions. L'activité du service a augmenté nettement en 2016 : 47.033 informations reçues (+49%), 1.362 notes adressées à la Justice et aux administrations partenaires. Tracfin, par ses analyses financières, prête un concours actif à la lutte contre le terrorisme : Entre le 1^{er} janvier et le 30 septembre 2016 : 971 informations (+48%) ont été exploitées et 286 notes (+122%) ont été émises.

+Les propositions du CESE pour lutter contre l'évitement fiscal :

Le Conseil économique, social et environnemental a adopté le 13 décembre 2016 un [rapport](#) sur « les mécanismes d'évitement fiscal, leurs impacts sur le consentement à l'impôt et la cohésion sociale ». La perte de recettes est estimée pour la France entre 60 et 80 Md€ et s'est aggravée sous l'effet de la mondialisation et de la numérisation de l'économie. L'évitement fiscal est défini par les mécanismes illégaux de dissimulation et par « l'utilisation excessive de mécanismes légaux potentiellement dommageable et contraire à l'intérêt général ». Le rapport préconise une action plus efficace au niveau international : transposition rapide des recommandations BEPS de l'OCDE, implication des Nations Unies dans l'organisation d'une conférence des Etats sur la lutte contre l'évitement fiscal, mise en œuvre du projet européen d'Accis, éventuellement dans le cadre d'une coopération renforcée et avec des fourchettes de taux d'imposition des bénéficiaires, établissement d'une liste de paradis fiscaux assortie de sanctions. Pour améliorer la transparence, il est envisagé de prévoir une déclaration automatique par les banques des comptes détenus à l'étranger, une déclaration des flux entre un compte en France et un paradis fiscal, une information des institutions représentatives du personnel sur la stratégie fiscale de l'entreprise, une prise en compte des pratiques fiscales dans les rapports de responsabilité sociale des entreprises (RSE). Les moyens de lutte devraient être renforcés : augmentation des effectifs et formation des membres des administrations fiscales et des magistrats, télédéclaration en temps réels de gros achats pour prévenir les carrousels de TVA, agréments préalable des montages agressifs, évolution de la notion d'abus de droit, transparence de la Commission des infractions fiscales, élargissement de l'éventail et de la visibilité des sanctions, protection des lanceurs d'alerte. Enfin, le CESE souhaite renforcer la légitimité de l'impôt « l'un des piliers de notre Etat de droit » par des actions pédagogiques sur l'utilité de l'impôt et les risques encourus en cas d'évitement fiscal, un discours responsable des pouvoirs publics sur le sens de l'impôt, une meilleure diffusion des données sur l'expatriation fiscale, sur les résultats du contrôle fiscal, sur la coopération internationale et sur l'évaluation des mesures anti-fraudes ainsi qu'une meilleure formation des fiscalistes.

+Le Conseil constitutionnel censure plusieurs dispositions de la loi Sapin 2 :

Par deux décisions [n°740 DC](#) et [741 DC](#) du 8 décembre 2016, le Conseil constitutionnel a validé l'essentiel de la loi relative à la transparence, la lutte contre la corruption et la modernisation de la vie économique (loi Sapin 2) et de la loi organique relative au Défenseur des droits qui l'accompagnait. Le régime de protection des lanceurs d'alerte est conforme à la Constitution à l'exception de la possibilité pour le Défenseur des droits de leur allouer des aides financières. Le régime des représentants d'intérêts est validé. L'attribution exclusive des poursuites des délits en matière économique, fiscale et financière au Procureur de la République financier et aux juridictions parisiennes est censurée faute de mesures transitoires. L'obligation de publication par les grandes entreprises des indicateurs économiques et fiscaux pays par pays est considérée comme portant une atteinte disproportionnée à la liberté d'entreprendre. L'intervention des commissions des finances dans l'élaboration de la liste des Etats et territoires non coopératifs est contraire à la séparation des pouvoirs. Les dispositions relatives à la répartition des compétences entre la Haute autorité de la vie publique et la Commission de déontologie de la fonction publique sont censurées car elle comporte des contradictions et ne respectent pas le principe d'intelligibilité et d'accessibilité de la loi. En outre, 26 cavaliers législatifs ont été sortis du texte. La [loi du 9 décembre 2016](#) a été publiée au JORF du 10 décembre 2016, texte n°2. Le [dossier de presse](#) publié par le ministère a été actualisé.

+Des propositions pour réformer la fiscalité du logement :

Une [note d'analyse](#) de France Stratégie du 14 décembre 2016 étudie l'impact de la fiscalité du logement. Celle-ci est très favorable à la détention de la résidence principale au détriment de la location : abattement de 30% pour l'ISF, exonération des plus-values, non actualisation de la base de la taxe foncière sur les propriétés bâties(CFPB).Les revenus locatifs sont taxés :TFPB, prélèvements sociaux, impôt sur le revenu sur le loyer net assorti cependant d'avantage fiscaux destinés à soutenir la construction de logements neufs. Les transactions immobilières sont plus lourdement taxées en France du fait du montant élevé des honoraires des intermédiaires et des droits de mutation (5,8%).Il en résulte un frein à la mobilité et une iniquité au détriment des locataires qui pénalise indirectement les jeunes générations. Quatre pistes de solution sont proposées : déductibilité des loyers des revenus imposables, transformation de l'assiette de la TFPB (valeur vénale au lieu de valeur locative) et défiscalisation des revenus fonciers, suppression de la TFPB et taxation du « loyer fictif » des propriétaires occupants à l'impôt sur le revenu et aux prélèvements sociaux et, en complément, suppression des droits de mutation.

+Un bilan de la lutte contre la corruption en France :

Le [rapport](#) de Transparency international France relatif au bilan du quinquennat en matière de transparence de la vie publique et de lutte contre la corruption a été publié le 19 décembre 2016.Il dresse un bilan globalement positif : des avancées notables ont été réalisées dans les domaines de la prévention des conflits d'intérêts, de la lutte contre la délinquance économique et de protection des lanceurs d'alerte . Il reste cependant des progrès à faire pour favoriser la participation des citoyens à la vie publique, encadrer le financement de la vie publique et l'action des lobbies et assurer l'indépendance de la justice. L'association formule 11 recommandations à l'intention des candidats à l'élection présidentielle dont la publication par les parlementaires des dépenses prises en charge par l'indemnité représentative de frais de mandat, la fourniture d'un extrait de casier judiciaire par tout candidat à une élection au suffrage universel , la vérification de la situation fiscale avant la nomination des ministres, hauts fonctionnaires et responsables publics, la mise en oeuvre d'un plan de prévention de la corruption dans les grandes collectivités territoriales...

+Le régime fiscal des indemnités de licenciements critiqué par la Cour des comptes :

Un [référé](#) de la Cour des comptes sur le régime fiscal et social des indemnités de licenciements et de rupture conventionnelle de contrat de travail a été publié le 20 décembre 2016.Ce régime, fondé sur le fait que ces indemnités constitueraient pour partie l'indemnisation d'un préjudice, est devenu complexe, peu lisible et coûteux. La Cour recommande de mieux chiffrer cette niche fiscale et sociale qu'elle évalue entre 1 et 2 Md€, de prévenir les risques de dérapage des ruptures conventionnelles et d'harmoniser les plafonds d'exonération fiscale et sociale et de les abaisser. Dans sa réponse, la ministre du travail expose l'intérêt de maintenir un régime spécifique d'exonération pour les licenciements intervenus dans le cadre d'un plan de sauvegarde de l'emploi.

+Le Conseil constitutionnel valide le prélèvement à la source et examine d'autres dispositions fiscales du PLF :

Le Conseil constitutionnel a examiné plusieurs dispositions fiscales de la loi de finances pour 2017 dans sa [décision](#) n°2016-744 DC du 29 décembre 2016 (v.supra). Il a déclaré conforme à la

Constitution les divers points relatifs au prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu dont il avait été saisi : le texte de l'article 60 n'est pas inintelligible, le respect de la vie privée est assuré par l'option pour un taux neutre, la situation spécifique des dirigeants d'entreprises a été légitimement prise en compte dans l'année de transition, le « recouvrement » de l'impôt est toujours assuré par l'Etat qui n'est pas tenu d'indemniser les entreprises qui seront simplement chargées de la « collecte ». Le Conseil constitutionnel a rappelé qu'il reste disposé à examiner les autres points du dispositif s'il est saisi ultérieurement d'une question prioritaire de constitutionnalité.

Par ailleurs, il a validé la modification du calcul du revenu pour le plafonnement de l'ISF (participation dans des sociétés holdings assurant le train de vie du contribuable), la majoration des acomptes d'impôt sur les sociétés, la création d'un acompte de taxe sur les surfaces commerciales et la soumission des opérations intrajournalières à la taxe sur les transactions financières. Il a censuré l'article 78 qui étendait le champ d'application de l'impôt sur les sociétés aux bénéfices réalisés en France par des personnes morales établies hors de France (taxe Google) au motif que cette extension était subordonnée à l'exercice d'un contrôle fiscal et il a déclaré non conforme à la Constitution l'amende fiscale proportionnelle prévue pour sanctionner la nouvelle obligation de signalement des achats supérieurs à 830.000€ pour lutter contre les fraudes à la TVA.

+De nouvelles règles pour la fiscalité du numérique :

A défaut de régime d'ensemble, les règles d'imposition de l'économie collaborative sont peu à peu précisées. La loi de finances rectificative pour 2016 prévoit qu'à compter du 1^{er} janvier 2019, les plateformes collaboratives seront tenues de déclarer les revenus générés par leurs utilisateurs en vue de l'établissement par l'administration des déclarations de revenus préremplies. Par ailleurs, la loi de financement de la sécurité sociale a prévu de soumettre à cotisation sociale les personnes qui louent des biens par l'intermédiaire des plateformes collaboratives et en dégagent un revenu supérieur à 7.720€ pour les locations de biens meubles et 23.000€ pour les locations immobilières. Ces dispositions viennent s'ajouter à l'instruction du 30 août 2016 sur le régime fiscal de l'économie collaborative (voir repères d'août 2016).

COMPTABILITE PUBLIQUE et CONTROLE DES COMPTES :

+L'irresponsabilité des ministres et des élus devant la CDBF est conforme à la Constitution :

Une [décision](#) du Conseil constitutionnel n°2016/599 QPC du 2 décembre 2016 Me Sandrine A. examine pour la troisième fois sur une période récente le statut de la Cour de discipline budgétaire et financière. Après avoir validé l'ensemble des règles de procédure (CC n°2014-423 QPC M.Stéphane R. et autres) et accepté sous certaines conditions le cumul des sanctions pénales et disciplinaires (2016-550 QPC M.Stéphane R. et autres), il déclare conformes à la Constitution les exemptions dont bénéficient les membres du Gouvernement et ,sauf deux exceptions précisées par les textes, les élus locaux. Les dispositions contestées ne lui paraissent pas contraire au principe d'égalité dès lors que l'existence de mécanismes de contrôle politique par les assemblées créent, pour les ministres et pour les élus locaux, une situation différente de celle des autres justiciables et en rapport avec l'objet de la loi. De même, la responsabilité politique interdit de considérer que l'exonération du contrôle de la

CDBF est contraire au principe de « redevabilité » posé par l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen.

GESTION ET ORGANISATION ADMINISTRATIVE :

+Nouveau panorama des groupements de communes :

L'Association des Communautés de France publie le 3 décembre 2016 un [panorama](#) prévisionnel de la nouvelle carte intercommunale au 1^{er} janvier 2017. Sur 1.264 groupements à fiscalité propre (le Gouvernement retient le chiffre de 1.263), on compte : 15 métropoles, 12 communautés urbaines, 213 communautés d'agglomération, 1024 communautés de communes. 45% ont vu leur périmètre modifié. Les fusions ont pour 76% d'entre elles concerné que 2 ou 3 communautés. Seules 19 communautés regroupent plus de 5 anciens groupements. La communauté de communes moyenne compte 27 communes et 22.770 habitants. Il ne reste que 308 communautés à fiscalité additionnelle regroupant 8% de la population.

+La France préside le Sommet mondial du partenariat pour un gouvernement ouvert :

Du 7 au 9 décembre 2016, la France a accueilli le [Sommet mondial du Partenariat](#) pour un Gouvernement ouvert qui regroupe 70 pays et de nombreux membres de la société civile dans le but de favoriser la transparence et l'intégrité du Gouvernement, la participation des citoyens à l'élaboration et à l'évaluation des politiques publiques et l'utilisation des nouvelles technologies, notamment l'ouverture des données publiques. Le thème du Sommet « La formation de nouvelles alliances entre les gouvernements et la société civile » a réuni plus de 3000 participants autour d'un [programme](#) de 300 conférences et ateliers. La [Déclaration de Paris](#) pour un gouvernement ouvert entend promouvoir au niveau international le développement durable, la lutte contre la corruption et le partage des ressources numériques.

+Officialisation des nouvelles régions :

Un [décret](#) n°2016-1689 du 8 décembre 2016, publié au JORF du 9 décembre 2016, fixe le nom, la composition et les chef-lieux des nouvelles régions. Il parachève la réforme engagée par la loi n°2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et au calendrier électoral. Il abroge le décret n°60-516 du 2 janvier 1960.

+Rénovation du pilotage de la GRH des fonctionnaires :

Une [communication](#) a été présentée au conseil des ministres du 7 décembre 2016 sur la politique des ressources humaines de l'Etat. Elle annonce le [décret](#) n°2016-1804 du 22 décembre 2016 publié au JORF du 23 décembre 2016, texte n°1, qui renforce le pilotage de cette politique publique autour de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique et des directions des ressources humaines des ministères. Une stratégie interministérielle sera définie avec des priorités pluriannuelles et une déclinaison par ministères (conventions d'engagements) et en région. Un schéma directeur de la formation professionnelle tout au long de la vie, une professionnalisation de la filière RH, l'amélioration du dialogue social (harmonisation des agendas) sont envisagés. Les gestionnaires disposeront de nouveaux leviers sur différents thèmes : culture managériale, gestion des viviers, gestion prévisionnelle des compétences, formation, prévention des discriminations et promotion de

la diversité, égalité entre les femmes et les hommes, qualité de la vie au travail, santé et sécurité, innovation.

+La Cour des comptes recommande à La Poste d'accélérer sa transformation :

La Cour des comptes a rendu public le 13 décembre 2016 un [rapport](#) sur l'évolution du groupe la Poste qui ,depuis 2010,est une société anonyme dont le capital est détenu par l'Etat et la Caisse des dépôts (26,32%).Il réalise 23 Md€ de chiffre d'affaires , est le deuxième employeur de France après l'Etat avec 250.000 salariés, s'appuie sur un réseau de 17.000 points de contact dont 9.149 bureaux de poste et de 72.000 facteurs. La Poste a engagé une profonde transformation, est parvenu à des résultats d'exploitation positifs et stables. Mais ceux-ci correspondent en partie au bénéfice du CICE (340 M€ chaque année en moyenne depuis 2013) et à des fonds publics (534 M€en 2015) qui compensent les missions de service public (service universel postal, transport et distribution de la presse, accessibilité bancaire, aménagement du territoire) et représentent 61% du résultat d'exploitation. La baisse du chiffre d'affaires du courrier (-500.000€ par an) alors que la banque et le colis express représentent plus de la moitié du chiffres d'affaires, la concurrence sur les colis, la faible rentabilité actuelle du numérique, le manque à gagner de la Banque postale dû à la baisse des taux d'intérêt sont des sources de fragilité. La Cour préconise une accélération des réformes : actualisation des missions de service public, optimisation de l'organisation des bureaux de poste et des facteurs, maîtrise des effectifs et de la masse salariale, rénovation de l'offre de services commerciaux en tenant compte des attentes et des nouveaux comportements des clients, recherche de relais de croissance dans de nouvelles missions, croissance externe maîtrisée.

+Le baromètre de l'Institut Paul Delouvrier :

L'institut Paul Delouvrier a publié les résultats de son [baromètre](#) des services publics réalisé par sondage en novembre par Kantar Public. La nouveauté, attendue, est la montée des préoccupations de sécurité, des attentes à l'égard des services régaliens et des bonnes opinions sur la police et la gendarmerie. Les principales attentes à l'égard des services publics sont toujours la rapidité de traitement des dossiers et la simplicité des démarches. Si, comme on le constate depuis 2010,une majorité préfère une diminution des impôts avec une réduction des prestations à une amélioration des prestations sociales financée par davantage de prélèvements, l'écart diminue :55% contre 44% (contre 65-33 en 2014). Les services fiscaux et de collecte des impôts sont caractérisés par le contraste entre une opinion moyenne (28% de bonne opinion,+3%) et une bonne satisfaction (78%,+1%).Les démarches à distance sont de plus en plus utilisées(51% des usagers déclarent y recourir pour contacter le centre des impôts ou du trésor public,+5%) et jugées encore plus efficaces (76%).Les progrès les plus notables par rapport à l'année dernière, enregistrés à partir de niveaux assez bas , sont la clarté et la simplicité des démarches administratives (38%,+5%) et la proactivité perçue du personnel (40%,+4%).

ECONOMIE :

+Les taux bas : une opportunité de réformes structurelles ?

Une [note du CAE](#) du 7 décembre 2016 invite les pouvoirs publics à se saisir des opportunités offertes par les taux bas. Si la faiblesse des taux d'intérêt a des causes structurelles qui échappent aux politiques nationales (ralentissement de la productivité, politique monétaire des banques

centrales, forte demande d'actifs peu risqués, excès d'épargne...) et présente des risques (bulles spéculatives ; pénalisation des institutions financières et des ménages), elle bénéficie aux emprunteurs (administrations publiques et entreprises non financières) et elles peuvent être l'occasion de politiques dynamiques. Au niveau européen, les auteurs suggèrent, une réforme de la procédure de déséquilibre macroéconomique pour organiser une solidarité entre les Etats excédentaires et les Etats en déficit, une comptabilisation des déficits des Etats-membres excluant certains investissements d'avenir, une extension du Plan Junker aux investissements éducatifs, une relance des investissements dans la transition énergétique par une taxation claire des émissions de carbone. Au niveau français, ils préconisent la substitution de dépenses d'investissement à des dépenses de fonctionnement, par exemple par un plan de modernisation des administrations publiques, notamment des collectivités locales et proposent une réorientation des politiques publiques de l'épargne pour que celle-ci soit utilisée pour contribuer au financement des retraites plutôt que de s'investir dans l'immobilier ou dans des placements peu risqués.

+Légère augmentation du patrimoine national:

L'INSEE a publié le 16 décembre 2016 son [étude](#) le patrimoine économique national en 2015. Il s'élève à 13.585 Md€, soit 7,6 fois le PIB, en augmentation de 1,3% (après -1,8% en 2014) due principalement à l'évolution positive du patrimoine non financier (prix des logements). Il se répartit entre les ménages (10.692Md€), les sociétés (2.626Md€) et les administrations publiques (267 Md€). Le patrimoine net de celles-ci continue de se réduire. Il représente 14,9% du PIB (70% en 2007), en réduction de 21,2% après -41,2% en 2014.

+Installation du Comité national pour l'éducation financière :

Le 20 décembre 2016, a été installé le [Comité](#) national pour l'éducation financière. Sur la base d'un rapport d'Emmanuel Constans, une stratégie nationale d'information financière a été définie conformément aux principes définis en 2012 par l'OCDE et adoptés par le G20. Trois axes ont été retenus : l'éducation budgétaire et financière dans la formation initiale, l'éclairage et le conseil pour les choix de la vie quotidienne, l'accompagnement des personnes en situation de fragilité. La Banque de France est désignée comme opérateur. Elle a engagé des partenariats avec les ministères de l'éducation et de l'agriculture et avec les Points conseils budgets et annonce la création d'un site internet dédié.

EUROPE :

+Les ressources propres de l'Union européenne :

Un [décret](#) n° 2016-1649 du 2 décembre 2016, publié au JORF du 14 décembre 2016, rend public la décision du Conseil du 26 mai 2014 relative aux ressources propres de l'Union européenne pour la période 2014-2020. La décision fixe notamment le taux de part TVA calculée sur une assiette consolidée : 0,30% sauf pour l'Allemagne, la Suède et les Pays-bas (0,15%), le taux de la contribution calculée sur le revenu national brut (RNB) des Etats : 1,23% pour couvrir les crédits de paiement et 1,29% pour couvrir les crédits d'engagement. La décision définit également le mode de calcul complexe de la réduction de la contribution britannique et de la répartition de son financement.

+Vers un renforcement du plan Junker :

Le Conseil Ecofin du 6 décembre 2016 a arrêté la [position du Conseil](#) sur la proposition de la Commission relative à la prolongation du Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFSI) jusqu'au 31 décembre 2020. L'objectif global serait porté de 315 Md€ à 500 Md€, la garantie apportée par le budget de l'Union de 16 à 26 Md€ et celle de la Banque européenne d'investissement de 5 à 7,5Md€. Les secteurs couverts seraient élargis, incluant notamment l'agriculture et les adaptations au changement climatique.

+La BCE prolonge, allège et adapte ses achats de titres (QE) :

Le 8 décembre 2016, le [Conseil](#) des gouverneurs de la Banque centrale européenne a maintenu ses taux inchangés et a décidé que son programme d'achats d'actifs serait prolongé à un niveau de 80 Md€ par mois jusqu'en mars 2017, puis de 60 Md€ jusqu'en décembre 2017 et autant qu'il sera nécessaire si les objectifs d'inflation ne sont pas atteints. Il a procédé à certaines adaptations techniques. Le 14 décembre 2016, la Réserve fédérale américaine a décidé de relever d'un quart de point ses taux directeurs et prévoit trois nouvelles hausses en 2017.

+ Les propositions de la Commission pour lutter contre le financement du terrorisme :

La Commission a publié le 21 décembre 2016 ses [propositions](#) de nouvelles mesures pour lutter contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme qui s'inscrivent dans le cadre du plan adopté en février 2016. Une nouvelle directive vise à lutter contre le blanchiment par la création d'infractions pénales, la coopération judiciaire et policière et l'alignement sur les normes internationales. Un projet de règlement prévoit des dispositions communes pour mieux contrôler les mouvements d'argent liquide. Un autre règlement est relatif à la reconnaissance mutuelle des décisions de gel et de confiscation d'avoirs d'origine criminelle.

Michel Le Clainche

Encadré :

Retrouvez sur www.gestionfipu.gouv.fr (et site lavoisier ??????????????) :

-la chronique des Repères d'actualités du mois précédent dès le 15 de chaque mois

-un accès par simple clic à tous les documents cités dans cette chronique