

REPERES 2017-08

FINANCES DE L'ETAT ET DES OPÉRATEURS

Publication de la loi de règlement

La [loi n°2017-1206 de règlement](#) du budget 2016 et d'approbation des comptes de l'année 2016 a été publiée au JORF du 1^{er} août 2017 (texte n°1). L'article liminaire arrête le déficit des administrations publiques (solde effectif :-3,4% du PIB ;solde structurel :-1,6pts de PIB ;solde conjoncturel :-1,7pts de PIB ;mesures ponctuelles et temporaires -0,1pts de PIB). L'article 1^{er} fixe le montant des recettes (recettes nettes avant prélèvements sur recettes :300 Md€), le montant des dépenses (dépenses nettes du budget général :314 Md€), le résultat budgétaire (compte tenu des budgets annexes et des comptes spéciaux :-69 Md€). L'article 2 indique le montant du besoin de financement (194,1Md€) et celui des émissions de dette à moyen et long terme (187,9 Md€). Les débats ,groupés avec le débat d'orientation des finances publiques, ont duré un demie journée dans chaque assemblée les 18 et 20 juillet.

Le grand plan d'investissement

Le Premier ministre a présenté au [conseil des ministres](#) du 2 août 2017 une communication sur le « grand plan d'investissement » destiné à soutenir les réformes structurelles tout en assurant la maîtrise des finances publiques. D'un montant de 50 Md€, mobilisés progressivement sur la durée du quinquennat, le plan sera inscrit dans la loi de programmation des finances publiques. Piloté au niveau du Premier ministre, il sera financé par des crédits budgétaires et des instruments financiers innovants (fonds propres, prêts). Le plan d'investissement d'avenir, dédié à l'enseignement supérieur, à la recherche et à la modernisation des entreprises, y sera intégré. Les actions porteront sur les domaines de la formation professionnelle, de la transition écologique, des transports, des filières agricoles, de la modernisation des administrations publiques et du système de santé et de l'outre-mer. L'investissement sera entendu dans un sens plus large que la définition économique ou budgétaire puisqu'il couvrira des dépenses de capital matériel ou immatériel et de formation. Les actions devront ne pas être pérennes mais avoir des effets durables et mesurables à la fin du quinquennat.

Rapport d'activité de la direction du budget

La direction du budget a mis en ligne, le 4 août, son rapport d'activité 2016. Un premier volume sur [l'évolution des finances publiques](#) concerne la matière sur laquelle travaille la direction avec, par exemple, des indications précises et pédagogiques sur la stratégie des finances publiques (cadre européen, trajectoire des finances publiques, les dynamiques à l'œuvre) ou sur les outils pour une gestion performante de la dépense publique (le décret GBCP, le contrôle budgétaire, l'audit interne...). Le second, « une [direction en mouvement](#) », donne des informations sur les missions, les structures et les moyens de la direction. Elle compte 247 agents répartis entre 6 sous-directions sectorielles et 2 sous-directions de synthèse (politique budgétaire; performance et gestion publique) auxquels s'ajoutent 160 agents des départements budgétaires des 11 contrôleurs budgétaires et comptables ministériels et des 22 contrôleurs budgétaires en région. 85% des agents de la direction sont de catégorie A et A+. L'âge médian est de 34 ans.

Les lettres-plafonds pour la préparation du budget 2018

Les lettres plafonds qui fixent, par ministère et par mission, le niveau maximum des crédits et des effectifs ont été adressées aux ministres le 7 août 2017. Selon l'usage, elles ne sont pas rendues publiques mais on sait qu'elles visent à mettre en œuvre les annonces du Premier ministre pour le budget 2018: un déficit des administrations publiques à -2,7% du PIB, une baisse des prélèvements obligatoires de 11 Md€, des économies de 20 Md€ dont la moitié sur le budget de l'Etat.

Les règles budgétaires et comptables applicables aux opérateurs de l'Etat

Une [circulaire](#) du 11 août 2017 précise les règles budgétaires et comptables applicables aux opérateurs de l'Etat en 2018. Elle vise les organismes soumis au décret sur la gestion budgétaire et comptable publiques du 7 novembre 2012 et s'inscrit dans le cadre des normes posées par le recueil des normes comptables et le recueil des règles budgétaires applicables à ces organismes. Elle met l'accent sur la contribution des opérateurs au redressement des finances publiques et sur l'établissement d'une comptabilité budgétaire qui doit permettre de mieux maîtriser la soutenabilité des budgets.

Les dépenses publiques en France et en Allemagne

Une [étude](#) de la Banque de France réactualise le sujet, déjà bien étudié, de la comparaison des finances publiques françaises et allemandes. L'écart, mesuré par des ratios exprimés en points de PIB, s'est accru depuis 2012 et atteint des niveaux importants en 2015 : en matière de dépenses publiques (57%vs 44%),de prélèvements obligatoires (47,9% vs 40%),de déficit(-3,5% vs +0,7%),de dette publique (96,2%vs 71,2%).L'aggravation de l'écart en matière de dépenses publiques (13 pts de PIB contre 5pts entre 2006 et 2012) s'explique pour moitié par les différences de croissance du PIB qui a stagné en France. L'analyse fonctionnelle des dépenses publiques révèle qu'une moitié de l'écart résiduel est constante :usage plus large des crédits d'impôt en France (1,5pts) ; choix collectifs différents, caractère public ou privé ,obligatoires ou facultatifs, de régimes de protection sociale en matière santé et de retraites (2pts de PIB) ;population plus jeune et scolarisée plus tôt en France (2pts de PIB).Une autre moitié de l'écart et de son augmentation récente concerne d'abord les retraites(4 pts) qui ont fait l'objet de réformes importantes en Allemagne les rendant moins généreuses et augmentant le taux d'activité des seniors ,puis la couverture de chômage (1pts) à la suite des réformes Hartz et ,enfin,les aides au logement (1pt).

Pour un prix minimal du carbone dans le secteur de l'électricité

La Fondation Terra Nova a publié le 29 août 2017 une [note](#) proposant un prix minimum du carbone pour le secteur de l'électricité dans l'Europe de l'Ouest. La solution, déjà appliquée en Grande-Bretagne, d'un prix minimum de l'ordre de 20 à 30 € la tonne de CO2 d'ici à 2020 serait adoptée d'abord par la France et l'Allemagne puis, sur une base volontaire, à d'autres pays (Espagne, Italie, pays du Benelux). Elle paraît plus efficiente que le fonctionnement du marché européen d'échange de quotas (EU ETS) ou que des mesures règlementaires. Elle conduirait rapidement à la disparition des centrales à charbon qui constituent une source majeure d'émission de gaz à effet de serre.

FINANCES SOCIALES

L'exécution du PLFSS 2017

La Commission des Affaires sociales de l'Assemblée Nationale a publié le 2 août un [rapport](#) sur la mise en œuvre du PLFSS 2017 .Ce document fait le point de tous les textes d'application parus ou restant à paraître pour l'application de la loi de financement de la Sécurité Sociale de 2017.

Les modalités de remplacement des cotisations salariales maladie et chômage par une hausse de la CSG.

[Le Premier Ministre a confirmé le 24 août la hausse de 1,7 points de la CSG](#) (de 7,5% à 9,2% pour les revenus du travail) au 1^{er} janvier 2018. Mais contrairement à ce qui était prévu dans le programme du Président de la République, la baisse des cotisations salariales (2,4% pour la maladie et 0,75% pour l'assurance chômage) ne sera pas intégralement opérée au début de l'année prochaine, mais étalée sur 2018 (2 points au début de l'année, un point en septembre-octobre 2018). De ce fait, l'effet de l'augmentation de pouvoir d'achat immédiate pour les salariés sera moins importante qu'initialement prévu, et le surcroît de recettes temporaire contribuera à la réduction du déficit public de 2018, pour assurer le respect des engagements de la France (objectif de 2,7% du PIB en 2018). Le gouvernement assure que l'effet sur la feuille de paye sera visible dès le début de l'année, le gain annuel pour un smicard à la fin 2018 devant être de l'ordre de 250€.

Etude de la DREES sur la situation des bénéficiaires du RSA

[La DREES a publié son étude annuelle sur le suivi des titulaires du RSA socle soumis aux droits et devoirs associés à cette prestation.](#) A la fin 2015, 2,2 millions de personnes bénéficiaires du RSA sont soumises aux « droits et devoirs associés » (droit d'avoir un accompagnement social et professionnel adapté et organisé par un référent unique, avec, en contrepartie l'engagement à rechercher un emploi), soit 98% des adultes émergeant au RSA. Parmi elles, 80% sont orientées vers un parcours d'insertion par les collectivités territoriales en charge de l'insertion. 43% des personnes orientées ont un agent de Pôle emploi comme référent unique (et doivent donc s'inscrire dans un projet personnalisé d'accès à l'emploi -PPAE), les collectivités territoriales (département le plus souvent) intervenant directement pour le reste dans la plupart des cas.

Rapport d'information du Sénat sur l'accès aux soins et la promotion de l'innovation en santé dans le territoire

[La Mission d'évaluation et de contrôle de la Sécurité sociale et la Commission des Affaires sociales du Sénat ont publié le 24 juillet 2017 un rapport sur l'accès aux soins dans les territoires.](#) Le rapport fait le constat de l'existence d'un grand nombre d'initiatives lancées en ordre dispersé par l'Assurance Maladie, l'Etat et les collectivités territoriales depuis une dizaine d'années, mais sans apporter de réponse globale et coordonnée à un problème qui ne peut que s'aggraver du fait des fractures territoriales et du vieillissement de la population. Le rapport présente 19 propositions qui s'articulent autour des axes suivants : renforcer le rôle des Agences régionales de santé dans le recensement des dispositifs et leur mise en œuvre ; accompagner les professionnels de santé, en développant l'attractivité de l'exercice libéral dans les territoires insuffisamment couverts ; soutenir le développement des structures d'exercice regroupé (Maisons de santé, réseaux de professionnels...) ; développer la télémédecine ; mieux prendre en compte dans les formations médicales les différentes conditions d'exercice de la méthode de ville.

Perspectives européennes sur la fiscalité du numérique

Le Gouvernement annonce, dans un [communiqué](#) du 7 août 2017, la reprise du sujet de la fiscalité du numérique, non pas sous l'angle de l'imposition des particuliers offrant des services partagés par l'intermédiaire de plate-formes numériques, mais sur le thème de l'imposition des bénéficiaires des multinationales du numérique. Au plan national, les outils du contrôle fiscal et, le cas échéant, du contentieux seront utilisés. Au plan européen, une initiative franco-allemande a été annoncée le 13 juillet en vue de proposer une directive visant à harmoniser les réglementations nationales pour éviter la concurrence entre les Etats. Au plan international, la France soutiendra les efforts de l'OCDE pour définir la notion de « présence fiscale numérique ».

Réorganisation des services d'évaluation domaniale

Un [décret](#) du 8 août 2017 et un [arrêté](#) du même jour, publiés au journal officiel du 10 août 2017, créent 59 pôles d'évaluation domaniale au sein des services déconcentrés de la direction générale de finances publiques, 31 ont une compétence mono départementale, 28 couvrent plusieurs départements. L'objectif est de garantir aux consultants la qualité du service d'évaluation en organisant les spécialisations nécessaires. Ces textes entrent en vigueur le 1^{er} septembre 2017.

L'évaluation de la norme d'échanges de données fiscales sur demande

Le Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales (« forum de l'OCDE ») a publié le 21 août 2017 les premiers [résultats](#) de son cycle de notation de la conformité à la norme d'échanges de données sur demande (norme EOIR). Sur 10 juridictions évaluées (dont les Bermudes, les Iles Caïman et le Qatar), seule la Jamaïque a été jugée partiellement non conforme. Le Forum poursuit par ailleurs la coopération internationale en vue de la mise en œuvre de la norme d'échanges automatique de renseignements relatifs aux comptes financiers qui prendra effet en septembre 2017.

Confirmation du programme d'allègement fiscal du Gouvernement

Le ministre de l'action et des comptes publics et le ministre de l'économie et des finances ont confirmé, dans leur [discours](#) des 30 et 31 août 2017 devant l'université d'été du Medef, le programme d'allègement fiscal du Gouvernement : réduction du taux de l'impôt sur les sociétés à 25% en 2022 avec l'étape prévue en 2018 (28% pour les premiers 500.000€ de bénéfices) puis des réductions progressives concernant l'ensemble des entreprises (31% ; 28% ; 26,5 respectivement en 2019, 2020 et 2021) sans extension du périmètre du taux réduit de 15% ; transformation de l'impôt de solidarité sur la fortune en impôt sur le patrimoine immobilier pour les ménages dont le patrimoine dépasse 1,3m€, l'immobilier d'entreprise restant exonéré; impôt forfaitaire unique proportionnel de 30%, prélèvements sociaux compris, sur les revenus de capitaux mobiliers sans modification du régime actuel de l'épargne salariale et du produit des versements antérieurs d'assurance-vie et des versements nouveaux au-dessous d'un seuil d'encours de 150.000€. Les ministres ont aussi confirmé la transformation du CICE en réduction de charges sociales en 2019, mesure qui inquiète le patronat car elle va s'accompagner d'une hausse de la base taxable à l'impôt sur les sociétés et de la base de calcul de la participation des salariés.

EUROPE

Facture du Brexit : Le Royaume-Uni encore réticent

Selon le journal « Sunday Telegraph » du 6 août 2017, des sources gouvernementales l'auraient informé que le gouvernement britannique serait prêt à payer 10 milliards d'euros par an pendant trois ans après son départ de l'UE. Cela aurait représenté une avancée alors qu'initialement, différents membres du gouvernement (Mme May, M. Johnson) avaient annoncé refuser de payer quoique ce soit. L'information a été démentie immédiatement par le porte-parole du Premier ministre mais cela correspondrait, avec le montant de 60 milliards minimum avancé par Bruxelles, aux éléments du marchandage qui commence à peine. Dans un entretien au quotidien allemand *Bild*, le commissaire Oettinger a pour sa part précisé que Londres devrait payer au moins jusqu'en 2020 dans le cadre du cadre pluriannuel 2014-2020, ce que le négociateur européen, Michel Barnier a confirmé dans un [discours](#) du 31 août 2017 dressant le bilan du troisième tour des négociations. La question est d'autant plus délicate qu'elle est étroitement liée au problème de la restructuration du budget européen après le Brexit, directement à l'origine des propositions de la Commission évoquées dans la livraison précédente de cette chronique. Ainsi, un [récent rapport](#) du Sénat pointe les risques existant pour le financement de la politique agricole commune.

Intégration de la zone euro : accord de Berlin après Paris

À l'occasion de sa [conférence de presse](#) annuelle mardi 29 août, la chancelière Angela Merkel a qualifié de « très bonne idée » la suggestion avancée par son ministre des Finances, Wolfgang Schäuble, de transformer l'actuel fonds de sauvetage de la zone euro, le Mécanisme européen de stabilité (MES), en un Fonds monétaire européen. Elle n'a pas non plus exclu l'idée franco-espagnole d'un ministre des Finances de la zone euro.

Le juge européen devra se pencher sur les rachats de dette de la BCE

La Cour constitutionnelle allemande a [annoncé](#) mardi 15 août avoir saisi la justice européenne après plusieurs requêtes relatives un programme de la Banque centrale européenne pour relancer l'inflation, lequel a reçu le soutien de la Commission européenne. Les juges de Karlsruhe estiment que le rachat d'obligations souveraines qui a été mis en place viole l'interdiction de financer directement les États. La Cour de justice de l'Union européenne va donc devoir se prononcer sur cette question.

Michel Le Clainche avec le concours de Fabrice Bin (europe), Yves Broussolle (finances locales) et Yves Terrasse (finances sociales).