

REPERES 10-2017

## FINANCES DE L'ETAT ET DES OPERATEURS

### Référé de la Cour des comptes sur la présentation du budget de l'Etat

Dans un [référé](#) daté du 19 juillet 2017, rendu public en octobre, le Premier président de la Cour des comptes a récapitulé à l'attention du ministre chargé du budget une liste de 50 recommandations techniques déjà émises, mais non suivies d'effet et qui pourraient être appliquées sans grandes difficultés pour améliorer la qualité des documents budgétaires. Certaines sont relatives au respect des principes budgétaires : principe de sincérité : mettre fin à la sous-budgétisations récurrentes de certaines missions (opérations extérieures de la défense, allocation adulte handicapé, contrats aidés..) ou à une mise en réserve excessive ; principe d'universalité : mieux respecter l'objet des budgets annexes ou des comptes spéciaux (missions régaliennes de l'aviation civile sur le BA du contrôle aérien, désendettement sur le CAS contrôle de la circulation et du stationnement ...). D'autres visent à améliorer l'information budgétaire : définition plus précise du périmètre de certains programmes et d'indicateurs de performance ; information sur les bénéficiaires des programmes d'investissement d'avenir ; meilleure justification des prévisions de recettes fiscales et informations relatives à la gestion des impôts locaux. Les dernières concernent l'efficacité insuffisante de certains dispositifs tels que le mécanisme des plafonds d'emploi, la programmation pluriannuelle des investissements ou l'évaluation de plusieurs dépenses fiscales

### Réunion des ministres des finances de la zone franc

Selon un [communiqué](#), les ministres des finances, les gouverneurs des banques centrales et les présidents des institutions régionales de la zone franc se sont réunis à Paris le 5 octobre. Ils ont réitérés leur volonté de faire de la zone franc un espace de dialogue ouvert et de coordination des politiques publiques, qui reste un facteur de stabilité et de développement. Les participants ont retenu le principe d'une mobilisation accrue des recettes fiscales non -pétrolières par l'élargissement des assiettes, le renforcement de la transparence et les capacités des administrations fiscales.

### France Stratégie lance des propositions originales pour résorber la dette

Une [note](#) d'analyse de France stratégie, qui n'engage que ses auteurs, explore trois voies novatrices pour alléger le poids de la dette publique des pays européens les plus endettés en complément des mesures d'ajustement budgétaire: un mécanisme temporaire et conditionnel de solidarité entre Etats-membres, une taxation exceptionnelle du capital résidentiel par lequel le pays serait déclaré propriétaire d'une part limitée de l'ensemble des terrains construits résidentiels sur son territoire, un rachat par la Banque centrale des obligations des pays concernés qui seraient transformées en dette perpétuelle ne portant aucun intérêt.

## FINANCES LOCALES

### La Cour des comptes doute des économies générées par la réforme territoriale

Dans son [rapport annuel](#) sur les finances publiques locales, la Cour des comptes estime que la réforme territoriale n'a pas permis de faire les économies promises et qu'il existe même des risques de surcoûts pérennes. La réforme territoriale peut générer à moyen et long terme des économies d'échelle s'agissant par exemple des personnels, des achats et de la gestion des bâtiments. Mais il faudra pour cela une démarche volontariste des exécutifs locaux. Par ailleurs, la Cour estime qu'il faut poursuivre la baisse des dotations de l'Etat. En outre, la Cour dénonce à nouveau des anomalies persistantes dans les comptes des collectivités. Le développement des

procédures de suivi des engagements par des contrôles internes plus rigoureux, voire l'intervention de contrôles externes, permettrait d'y remédier. Par ailleurs, si la situation budgétaire des départements se redresse, les dépenses sociales demeurent un fardeau financier et il faudra "remettre sur la table" la réforme consistant à recentraliser le financement du RSA. Enfin, la Cour estime que la situation financière des collectivités territoriales est en voie d'amélioration mais que des fragilités demeurent. En 2016, leurs dépenses ont diminué de 1,1 % alors que leurs recettes ont progressé de 0,2 %. Pour la seconde année consécutive, elles ont dégagé une capacité de financement, qui a atteint 4,2 Md€ après 1,1 Md€ en 2015, ce qui traduit une amélioration de leur situation financière. En 2017, elles devraient pouvoir faire face à de nouvelles dépenses (point d'indice revalorisé notamment) grâce aux impôts directs. De plus, l'augmentation de l'épargne créerait un climat propice à une reprise de l'investissement.

### **Le « jaune » budgétaire relatif aux transferts financiers de l'Etat**

La direction du budget a publié le « [jaune budgétaire](#) » relatif aux transferts financiers de l'Etat aux collectivités territoriales. Ceux-ci représentent 104,6 milliards d'euros dans le PLF 2018. Ils se composent de trois ensembles : Les concours financiers de l'Etat aux collectivités (prélèvements sur recettes, mission relations avec les collectivités territoriales, transfert de TVA aux régions) s'élèvent à 48,2 milliards d'euros. S'y ajoutent les dégrèvements législatifs et compensations d'exonérations et des subventions ministérielles qui aboutissent à des transferts financiers de l'Etat, hors fiscalité transférée et hors apprentissage de 66,7 milliards d'euros. La fiscalité transférée représente 34,7 Md€.

### **L'Agence France locale (AFL) consolide ses positions**

Le [rapport d'activité](#) de l'AFL pour le premier semestre 2017 confirme la pertinence et la solidité de son modèle économique en atteignant trois objectifs majeurs : l'augmentation soutenue et diversifiée de la production de crédit (176,7M€ au premier semestre 2017) ; le renforcement du capital par l'adhésion de nombreuses collectivités territoriales (207 collectivités participent au capital) ; la poursuite de l'installation de la signature AFL sur les marchés de capitaux parmi les agences de financement des collectivités (trois interventions sur le marché obligataire en 2017 dont une de 250M€). Au juin 2017, la production de crédits effectuée depuis le début de l'activité de l'AFL, en avril 2015, atteint 1,23 milliards d'euros.

### **Standard & Poor's revoit à la hausse les tendances financières des collectivités**

Dans ses [prévisions](#), Standard & Poor's revoit à la hausse les tendances financières des collectivités locales. En 2015, celles-ci ont contribué pour moitié à l'amélioration du déficit public français. L'Agence estime désormais que les tendances financières de l'ensemble du secteur public local seront plus favorables que prévues. Sous l'effet de la poursuite de la décélération des dépenses et de l'augmentation des recettes de CVAE et de droits de mutation, le taux d'épargne brute pourrait atteindre 15% en moyenne sur 2017-2018, après 14,5% en 2016 et 13,5% en 2015. L'après 2017 reste néanmoins marqué par de fortes incertitudes institutionnelles et conjoncturelles. Le bloc communal devrait fournir l'essentiel de l'effort d'investissement attendu.

### **L'incertaine amélioration de l'investissement local**

Selon [l'étude de la DGCL](#) sur les finances des collectivités territoriales en 2016-2017, malgré la progression globale de l'épargne brute et des mesures de soutien à l'investissement, les dépenses d'investissement ont continué à diminuer en 2016 pour l'ensemble des collectivités, et ce pour la troisième année consécutive : -3% en 2016, après -8,4 % en 2015 et -7,7 % en 2014. Dans son [rapport économique, social et financier](#) annexé au projet de loi de finances (PLF) pour 2017, le ministère de l'Économie, quant à lui, estime que la « *dynamique* [actuelle] *s'inverserait* » et que l'investissement

local devrait « *s'accélérer* » en 2017. Il prévoit ainsi une augmentation de 0,6% en 2017 et 2,9% en 2018 compte tenu notamment de l'avancement du cycle électoral du bloc communal.

### **Pacte financier : les craintes des élus locaux**

Lors de leur [audition](#) le 4 octobre 2007 par la Commission des finances de l'Assemblée nationale, les présidents de l'Association des maires de France (AMF), de l'Assemblée des départements de France (ADF) et le vice-président des Régions de France ont fait part de leurs inquiétudes sur les questions budgétaires qui concernent les collectivités territoriales. La crainte d'une recentralisation est le point qui préoccupe particulièrement les représentants des trois associations d'élus, notamment, la contractualisation envisagée par le gouvernement avec les 319 plus grandes collectivités et EPCI afin de réduire leurs dépenses de fonctionnement. La suppression de la taxe d'habitation pour 80 % des contribuables pose également la question de la libre administration des collectivités. Les élus locaux craignent aussi les conséquences que pourrait avoir le projet loi de finances 2018 sur l'investissement des collectivités territoriales. Selon la Cour des Comptes, l'investissement public local a baissé de 25 % en deux ans. Dans le [discours](#) prononcé lors du congrès annuel des départements, le Premier ministre a annoncé la reconduction d'un fond d'urgence destiné à soutenir le financement des départements les plus en difficulté ainsi que la prise en charge par l'Etat de l'hébergement d'urgence et de l'évaluation des mineurs non accompagnés. Des propositions sur le financement des allocations individuelles de solidarité seront formulées dans le cadre de la mission Richard-Bur. La dotation globale de fonctionnement, quant à elle, ne baissera pas en 2018. Le Gouvernement demande en contrepartie aux collectivités de maîtriser l'évolution de leurs dépenses.

### **Des courriers aux Maires**

Dans sa [lettre aux Maires](#) du 23 octobre 2017 le Premier ministre assure que la dotation globale de fonctionnement ne baissera pas, tout comme le montant des dotations destinées à soutenir l'investissement local. Il réaffirme que le gouvernement compensera à l'euro près le dégrèvement de taxe d'habitation. Il indique que la mission confiée à MM. Bur et Richard portera sur la recherche de ressources propres alternatives dans le cadre d'une révision d'ensemble de la fiscalité locale. En ce qui concerne les dépenses, il confirme que les objectifs assignés aux collectivités ne se traduiront pas par une baisse en valeur absolue des dépenses mais par « une maîtrise raisonnée de leur augmentation ». Dès le 26 octobre 2017, le Président et le Vice-président de l'Association des maires de France exprimaient dans un [courrier](#) adressé aux Maires leurs désaccords et inquiétudes sur certains chiffres et leurs souhaits d'une remise à l'ordre du jour de la réforme de la dotation globale de fonctionnement et d'une attribution d'une nouvelle ressource fiscale en compensation de la réduction de la taxe d'habitation dont la collectivités maîtriserait l'assiette, le taux ou le tarif.

### **Création d'une dotation de solidarité locale à la place de la réserve parlementaire**

Dans le cadre de l'examen de la loi de finances pour 2018, un amendement propose de réemployer les crédits de la réserve parlementaire, en créant une « dotation de solidarité locale » de 80 millions d'euros. Un peu plus d'un tiers de ces crédits (30 millions) seraient consacrés aux associations, et le reste (50 millions) à « l'attribution de subventions pour des projets locaux d'investissement » des communes et des EPCI. Mais c'est le gouvernement qui, au final, rendra cette proposition possible ou non.

## **FINANCES SOCIALES**

## Un rapport du Sénat sur la lutte contre la fraude sociale

Un [rapport](#) de Mmes Agnès Canayer et Anne Eimery-Dumas, sénatrices, a été publié le 28 juin et mis en ligne le 3 octobre sur la fraude sociale. S'agissant de la fraude aux cotisations et à la lutte contre le travail dissimulé, le rapport revient d'abord sur les difficultés méthodologiques d'évaluation. Dans un rapport de 2014, la Cour des Comptes avait évalué à environ 19 Mds€ la perte de cotisations liée au travail dissimulé (hors cotisations d'assurance chômage et de retraite complémentaire). L'ACOSS avait contesté ce chiffrage en aboutissant, en mars 2016, à une nouvelle fourchette de 5,2Mds à 6,3Mds€. Le rapport met en lumière l'évolution des formes de fraude, tout particulièrement celle liée au travail détaché et souligne l'importance des progrès accomplis dans la détection et le renforcement des outils juridiques (les redressements effectués par les URSSAF sont ainsi passés de 100 à 555 M€ entre 2008 et 2016). Le rapport fait un certain nombre de préconisations, visant à améliorer l'efficacité des dispositifs existants ; d'autres, plus générales s'interrogent sur la question de la fraude au détachement, qui nécessite une réponse européenne, l'approche vis-à-vis des nouvelles formes de travail (plateformes collaboratives...), ou la simplification des assiettes et des réseaux de recouvrement. S'agissant des fraudes aux prestations sociales, se posent également des problèmes d'évaluation, la branche Famille étant la seule à procéder chaque année à des contrôles sur échantillon qui conduisent à un préjudice potentiel annuel de l'ordre de 1,5Mds€ soit 2% du total des prestations. La méthode paraît difficilement transposable aux autres branches. Le montant des fraudes effectivement détectées s'est, lui, élevé à 504M € en 2015, se répartissant pour moitié entre la Famille et la Maladie. En ce qui concerne l'origine des fraudes aux prestations familiales, il s'agit dans les ¾ des cas d'omissions et de fausses déclarations des ressources. Pour la Maladie, les fraudes concernent pour l'essentiel les prestations en établissement (fraudes à la T2A...), les frais de santé, l'obtention de la CMU-C. Le rapport fait un certain nombre de préconisations, notamment la généralisation du recueil automatisé de données par rapport au déclaratif, que devrait faire progresser la Déclaration sociale nominative (DSN).

## Etude de la DRESS sur l'évolution du coût de la dépendance : vers un doublement des dépenses à horizon 2060 ?

La DRESS a présenté le 9 octobre une [étude](#) sur l'évolution du coût de la dépendance. Les dépenses de prise en charge s'élevaient à 30 Mds€ en 2014 (1,4 points de PIB), dont les ¾ financées par les collectivités publiques. Ces dépenses atteindraient 2,78 points de PIB en 2060, avec une forte accélération sur la période 2030-2045, pour se stabiliser à un rythme moins soutenu entre 2045 et 2060. L'évolution de la part de la dépense publique passerait de 1,11points de PIB en 2014 à 2,07 points en 2060, essentiellement sous l'influence de l'accroissement démographique de la population concernée par la dépendance (10% de la population de plus de 60 ans en 2060). L'APA représente les ¾ des dépenses liées à la perte d'autonomie stricto sensu, et, sauf dans l'hypothèse où serait retenue l'indexation la plus favorable aux bénéficiaires (les salaires), le reste à charge pour les ménages progresserait de 21 à 26% de la dépense totale sur la période.

## Adoption du PLFSS 2018

Le Conseil des Ministres du 11 octobre a adopté le 11 octobre le [projet de PLFSS 2018](#) présenté à la presse le 28 septembre. (cf repères de septembre)

## Rapport de la Cour des Comptes sur les achats hospitaliers : un dispositif à parfaire

Dans une [communication](#) à la Commission des Affaires sociales de l'Assemblée Nationale mise en ligne le 12 octobre 2017, la Cour des Comptes fait le bilan de la politique des achats hospitaliers. Elle

souligne tout d'abord l'importance de ceux-ci dans la commande publique (En 2015, 25Mds€ dont 19Mds en fonctionnement, soit un montant bien supérieur à celui des achats de l'Etat et des établissements publics nationaux), leur grande spécificité (9,3 Mds€ de médicaments et de produits et matériels médicaux), ainsi que, malgré l'impulsion donnée par le programme PHARE, leur très grande dispersion entre 875 établissements (seulement 22% du total des achats est mutualisé). Surtout, la politique d'achat des médicaments laisse perdurer un rapport de forces encore trop favorable aux laboratoires et des pratiques (gains en nature non tarifés...) peu transparentes. La Cour préconise une meilleure organisation fonctionnelle, qui tire parti de la mise en place des groupements hospitaliers de territoire par la loi du 26 janvier 2016 en transférant la fonction achat sur les établissements supports de groupements. Il reste cependant à parfaire le dispositif de mutualisation en assurant la continuité entre les opérations de passation des marchés au niveau des groupements et leur exécution au niveau des établissements membres. S'agissant des prix des médicaments, la Cour suggère une évolution assez radicale pour les médicaments hospitaliers, qui conduirait à abandonner le régime de liberté encadrée des prix en confiant au Comité économique des produits de santé (CEPS) leur fixation comme pour les médicaments de ville.

### **Deuxième phase des réformes sociales (assurance chômage, apprentissage, formation professionnelle) : la feuille de route**

Le Président de la République a conduit les 12 et 13 octobre une série de rencontres avec l'ensemble des partenaires sociaux pour le lancement de la deuxième phase des réformes sociales (assurance chômage, formation professionnelle, apprentissage) dont la [feuille de route](#) a été présentée le 25 octobre par le Premier Ministre.

### **Plan pour lutter contre les déserts médicaux**

Le Premier ministre et la ministre des solidarités et de la santé ont présenté le 13 octobre le [plan du gouvernement](#) en vue de renforcer l'accès territorial aux soins. Partant du constat qu'une faible accessibilité peut se définir comme l'impossibilité de bénéficier de moins de 2,5 consultations à moins de 20 minutes par habitant et par an (ce qui concerne environ 9000 communes et 5,3 millions d'habitants), celui-ci développe 4 priorités : renforcer l'offre de soins dans les territoires (aide financière zonée à l'installation et à l'exercice des médecins, facilitation du cumul emploi-retraite pour les médecins libéraux, généralisation du statut de médecin-adjoint, développement des coopérations entre les professionnels de santé...) ; développement de la télémédecine qui sera définie dans le droit commun (tarification des consultations, aide à l'équipement des établissements) et qui bénéficiera des financements prévus au PLFSS 2018 ; meilleure organisation des professions de santé (développement des maisons et centres de santé, création d'un guichet unique pour les professionnels de santé, convergence des dispositifs d'appui territoriaux pour les prises en charge des cas complexes) ; définition d'une nouvelle méthode pour la conduite des projets et l'innovation, avec un soutien accru des ARS.

### **Politique de lutte contre la pauvreté**

Le Président de la République et la ministre des solidarités et de la santé ont lancé, le 17 octobre, une concertation sur une nouvelle politique de lutte contre la pauvreté. Le gouvernement élaborera vers mars-avril 2018 une stratégie avec un plan d'action, sous l'égide d'un délégué interministériel ad hoc. Des orientations et des premières mesures en ce sens, qui sont assez largement la transposition au secteur associatif des mesures annoncées pour les entreprises, ont été présentées le 21 septembre ([cf dossier de presse](#)) : ciblage des contrats aidés (200 000 en 2018) dans le secteur non marchand

sur des publics prioritaires (jeunes en insertion et chômeurs de longue durée), des secteurs prioritaires (l'urgence sanitaire et sociale et l'accompagnement des enfants handicapés en milieu scolaire) et des zones géographiques prioritaires (communes rurales et outre-mer). Le soutien au monde associatif sera consolidé par le maintien en 2018 et 2019 du crédit d'impôt de taxe sur les salaires (CITS), qui représente un gain annuel de l'ordre de 500M€ pour les associations, et l'application au secteur associatif de la transformation du crédit d'impôt en allègement de charges sociales (allègement de charges de 1,4Mds€ en 2019).

### **Orientations pour la politique de santé et pour l'Assurance maladie**

La Ministre des solidarités et de la santé a, dans sa [présentation du PLFSS 2018](#) à l'Assemblée Nationale le 24 octobre, développé les annonces qu'elle avait faites quelques jours plus tôt dans la presse sur les chantiers qui allaient être mis en œuvre en matière de santé et d'assurance-maladie: annonce, début décembre, des axes d'une stratégie nationale de santé ; lancement d'une concertation pour aboutir à un reste à charge zéro en matière de soins d'optiques et bucco-dentaires, et d'audio-prothèse ; -report de la généralisation du tiers-payant qui était prévue pour le 30 novembre 2017, et renvoi à un nouveau calendrier à l'été prochain ; lancement d'expérimentations pour des formes d'organisation et de tarification nouvelles, débouchant sur une meilleure appréhension de la pertinence des actes et l'évolution du dispositif de la T2A.

### **Bilan de la loi « Adaptation de la société au vieillissement »**

Un [rapport de l'IGAS](#) de septembre 2017, mis en ligne en octobre, procède à une évaluation de la loi du 28 décembre 2015 relative à l'« Adaptation de la société au vieillissement » pour son volet « domicile ». Le rapport fait notamment état des difficultés pour l'information des personnes âgées sur les nouvelles mesures, en particulier les aspects financiers tenant à la prise en compte des ressources pour l'attribution de l'allocation personnalisée d'autonomie. Il propose un certain nombre de simplifications de procédure, pour la compensation aux départements des charges nouvelles liées à l'APA, et pour le cadre juridique applicable aux services d'aide à domicile.

### **Réflexions sur la réforme de l'assurance chômage : quelle gouvernance ?**

Durant la campagne, le Président de la République, outre la question de l'extension de l'Assurance-chômage à d'autres catégories, a posé celle de sa gouvernance et de la remise en cause du « paritarisme de gestion » en vigueur depuis la création du régime en 1958. La Fondation Terra Nova vient de publier une [note](#) qui, après avoir rappelé les différentes réformes qu'a connues l'Assurance-chômage depuis 60 ans et mis en lumière l'intervention croissante de l'Etat dans la politique de celle-ci, se penche sur les enjeux de la gouvernance (détermination du régime des cotisations et des prestations et de leur niveau, pilotage financier, exercice du contrôle, travaux d'études et de statistiques...) et les limites qu'elle rencontre, dont la principale, selon les auteurs, est d'avoir eu plus d'efficacité sur l'indemnisation des salariés que sur l'emploi et le chômage. Excluant l'étatisation pure et simple de l'Assurance-chômage, la note détaille deux options : la première serait de maintenir le rôle actuel des partenaires sociaux dans la définition des règles du régime, mais avec un cadrage beaucoup plus important de l'Etat, en particulier sur le plan financier. La seconde serait de créer une organisation tripartite (en fait l'Etat aurait la moitié des sièges et les partenaires sociaux se partageraient l'autre moitié), compétente pour gérer tous les aspects de l'indemnisation du chômage (assurance et solidarité), et pour mieux articuler la politique de l'indemnisation avec la politique de l'emploi, Pôle Emploi recevant l'essentiel des responsabilités opérationnelles.

### **Prévisions financières de l'UNEDIC : une amélioration moindre que prévu**

Le bureau de l'UNEDIC a publié le 25 octobre ses [prévisions financières actualisées](#). Pour 2017, le déficit du régime serait de 3,8Mds€, et de 3,3 Mds € en 2018, soit un peu plus que ce qui était prévu en juin dernier (respectivement -3,6Mds€ et -2,9 Mds cf REPERES de juin). Cette inflexion pourrait s'expliquer par une augmentation du nombre de chômeurs de catégorie A (+ 77000 de janvier à août 2017), du fait, notamment, de l'atténuation du plan « 500000 formations » et du retour de personnes de formation, alors même que les créations de postes continuent à croître dans le secteur marchand et que le taux de chômage au sens du BIT a baissé à 9,5% .

### **Etude de la DREES sur la répartition des prestations d'aide sociale des départements**

La DREES a publié le 26 octobre son [étude](#) sur les aides sociales attribuées par les départements en 2016. L'an dernier, les départements ont attribué des aides sociales à 4,2 millions de bénéficiaires, nombre en baisse de 1,5% par rapport à 2015. 44% de ces aides concernent l'insertion (RSA socle), avec une baisse liée à l'amélioration de la situation économique et au changement de mode de gestion (création de la prime d'activité), 33% vont aux personnes âgées (essentiellement l'APA)- quasiment stables, 12% aux handicapés (APH) et 8% à l'enfance-en progression sensible.

### **Le jaune budgétaire sur la situation des retraites des agents publics et leurs perspectives d'évolution**

Comme chaque année, une [annexe au projet de loi de finances](#) retrace la situation de régimes de retraite des agents publics. Six régimes distincts assurent le service des pensions aux agents publics retraités : les quatre régimes de retraite par répartition qui leur sont spécifiquement dédiés ont versé en 2016 un montant de 75 Mds€ : fonctionnaires civils de l'Etat et militaires (52Mds€), fonctionnaires des collectivités locales et des hôpitaux-CNRACL (18Mds€), ouvriers de l'Etat (2Mds€), agents non-titulaires de l'Etat et des collectivités locales pour la retraite complémentaire-IRCANTEC (2,7Mds€). S'y ajoutent les prestations du régime de retraite additionnel de la fonction publique(RAFP), et, pour un montant beaucoup plus important, mais non isolable, les pensions de base versées aux anciens agents contractuels de la fonction publique par le Régime général (CNAV). L'annexe donne des informations très complètes sur les pensionnés (effectifs, âge de départ, montant moyen des pensions), ainsi que sur la situation des différentes catégories d'agents publics, et trace des perspectives démographiques et financières au regard de l'impact des réformes de 2003, 2010 et 2014. Pour le long terme, elle reprend les projections du COR (cf Repères de juin), en soulignant, pour le régime des fonctionnaires de l'Etat, une probabilité de dégradation importante du solde jusqu'en 2030, suivie d'une amélioration et le retour à un excédent substantiel à partir de 2060-2070 grâce à une légère amélioration du ratio cotisant retraités. Pour la CNRACL, en revanche, le solde se dégraderait tout au long de la période.

## **FISCALITE ET LUTTE CONTRE LA FRAUDE**

### **L'évaluation du CICE toujours aussi floue**

Le [rapport](#) 2017 du Comité de suivi du crédit d'impôt emploi-compétitivité (CICE) donne de nouveaux renseignements sur l'effet du CICE pendant les années 2013,2014 et 2015 et émet un avis qui tient compte des différents travaux d'évaluation déjà publiés. Depuis 2013, 62 Md€ de créances

ont été déclarées par des entreprises redevables de l'impôt sur les sociétés ou de l'impôt sur le revenu. Le coût budgétaire de 2014 à 2017 s'élève à 48,5Md€. Le PLF prévoit de 2018 à 2020 des dépenses de 21 Md€ ; 19,6Md€ et 10,2Md€. Il relève que, dès sa mise en œuvre, le CICE a amélioré les marges des entreprises bénéficiaires qui l'ont diffusé aux autres entreprises par les prix des marchandises et services. En revanche, l'absence d'effet à court terme sur les investissements, la recherche - développement et les exportations est confirmée. L'impact sur l'emploi, positif mais modéré, reste incertain et se situerait dans une large fourchette allant de 10.000 à 200.000 emplois. L'effet du préfinancement sur l'emploi est modeste (3.000 emplois en 2013). De larges incertitudes demeurent sur l'effet du CICE sur l'emploi par niveau de qualification, sur les salaires et sur les dividendes. Plus généralement, le Comité relève une grande hétérogénéité des comportements des entreprises et les limites de l'approche micro-économique suivie pour les évaluations. Il souhaite une comparaison entre les effets du CICE et ceux des allègements de cotisations sur les bas salaires dès lors qu'ils pourraient ne pas être strictement identiques.

### **Les rapports sur le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu**

Le Gouvernement a rendu public, par un [communiqué de presse](#) du 10 octobre 2017, les rapports commandés sur le projet de prélèvement à la source (PAS) de l'impôt sur le revenu. Le [rapport](#) de l'inspection générale des finances et d'un cabinet d'audit confirme les avantages du PAS pour les contribuables et l'efficacité des dispositifs de confidentialité mais aussi le coût pour les entreprises estimé entre 310 et 410 millions d'euros. Le [rapport](#) de suivi de l'expérimentation conclut lui aussi à la faisabilité du dispositif au 1<sup>er</sup> janvier 2019 sous réserve d'améliorations techniques et d'actions de communication et d'accompagnement des entreprises. Enfin, le [rapport](#) sur les deux dispositifs alternatifs (retenue à la source collectée par l'administration fiscale ou mensualisation contemporaine) conclut que ces dispositifs élimineraient les sujets d'inquiétude des collecteurs mais sans apporter d'avantages notables, ni aux contribuables, ni à l'administration. Le gouvernement tirera les conséquences de ces rapports dans la loi de finances rectificative de fin d'année.

### **Annulation et remboursement de la taxe sur les dividendes**

Par une [décision](#) QPC n°2017-660 du 6 octobre 2017, Société de participations financières, le Conseil constitutionnel a déclaré l'inconstitutionnalité de la taxe de 3% sur les bénéfices distribués créée en 2012 au motif d'une rupture d'égalité entre les sociétés redistribuant des bénéfices provenant de filiales des pays d'Union européenne relevant du régime « mère-fille » qui sont exonérés en application de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne et du Conseil d'Etat et des autres sociétés (distribution de bénéfices provenant des sociétés elles-mêmes ou de leurs filiales établies en France ou dans un Etat-tiers) sans que cette discrimination soit justifiée par l'objet de l'imposition ou par un motif d'intérêt général. L'application immédiate de cette décision devrait entraîner d'importantes demandes de remboursement, estimées à 10Md€, que le gouvernement souhaiterait financer sans remettre en cause ses objectifs de déficit. Une surtaxe ajoutée à l'impôt sur les bénéfices des sociétés frapperait les grandes entreprises réalisant plus de 1 Md€ de chiffre d'affaires pourrait faire l'objet d'une loi de finances rectificative spécifique.

### **Une estimation des gains résultant du PFU et de l'IFI pour les contribuables les plus aisés**

Le Président de la Commission des finances du Sénat a communiqué aux membres de la Commission le 26 octobre 2017 une [note](#) d'analyse des réponses du Gouvernement à ses questions relatives aux bénéfices retirés par les contribuables les plus fortunés des mesures de réforme fiscale du PLF pour 2018. Pour les 100 premiers contribuables à l'ISF, le gain généré par le prélèvement forfaitaire

unique (PFU) est estimé à un peu plus de 500.000 € par contribuable et le remplacement de l'ISF par l'Impôt sur la fortune immobilière (IFI) à 1 millions d'euros. Le coût de ces réformes en 2019 est estimé par le Gouvernement à 3,2Md€ pour l'IFI et 1,9 Md€ pour le PFU alors que leur effet sur la croissance et l'emploi serait faible. La réintégration dans l'assiette de l'IFI d'actifs improductifs, tels que les biens meubles et les liquidités, rapporterait 2 Md€, ce qui triplerait le rendement de cet impôt.

## COMPTABILITE PUBLIQUE

### Réorganisation de la Cour des comptes

Le Premier président de la Cour des comptes a réduit le nombre de chambres de 7 à 6 et a adopté une [nouvelle répartition des compétences](#) plus proches de celles des pôles ministériels. La 1ère chambre est toujours celle de l'économie et des finances publiques élargie au commerce, à l'industrie et aux services ; la 2ème chambre suivra les transports et l'environnement avec en plus l'énergie ; la 3ème chambre conserve l'éducation, la jeunesse, la recherche et la culture ; la 4ème est celle des fonctions régaliennes avec les services du Premier ministre, l'intérieur, la sécurité, la justice, les affaires étrangères, la défense, avec en plus les administrations déconcentrées et les finances publiques locales ainsi que l'appel des jugements des CRCT ; la 5ème couvre le secteur social au sens large : travail, emploi, ville, logement, immigration à l'exception des compétences de la 6ème qui couvre la sécurité sociale et la santé.

## GESTION et ORGANISATION ADMINISTRATIVE

### Le programme « Action publique 2022 »

Un [dossier de presse](#), publié le 13 octobre 2017 précise la composition du comité et les orientations du programme « Action publique 2022 » qui a fait l'objet d'une circulaire du Premier ministre du 26 septembre 2017 (V. Repères de septembre). Trois objectifs sont poursuivis : améliorer la qualité des services publics, moderniser l'environnement de travail des agents publics, maîtriser la dépense publique en optimisant les moyens. Six principes-clés sont affichés : un périmètre élargi à toutes les administrations publiques; une responsabilisation des ministères en tant que chef de file des politiques publiques; la priorité donnée à la transformation numérique avec un objectif de 100% des services publics dématérialisés en 2022; des moyens inédits avec un fonds doté de 500millions d'euros dont 200 millions dès 2018; l'implication des agents publics et des usagers des services publics tout au long de la démarche; un portage politique de haut niveau par le Président de la République et le Premier ministre. La démarche est organisée en deux phases. Tout d'abord, un diagnostic ouvert et partagé sera organisé d'octobre 2017 à mars 2018 avec les revues de missions et de la dépense publique par les ministres et par le Comité action publique 2022 (CAP 2022) qui proposera des réformes structurelles et des économies significatives et durables sur 21 politiques publiques prioritaires ; cinq chantiers transversaux « boîte à outils » (la simplification et l'amélioration de la qualité des services publics, la transformation numérique, l'organisation territoriale des services publics, la rénovation du cadre de la gestion des ressources humaines, la modernisation de la gestion budgétaire et comptable) ; un forum de l'action publique impliquant les usagers et les agents publics (une plateforme numérique, des forums territoriaux, des ateliers de

coconstruction ). La phase d'arbitrage, d'élaboration et de mise en œuvre des plans interministériels et ministériels de transformation débutera en mars 2018. Le CAP 2022, installé le 13 octobre, est un comité indépendant réunissant économistes, personnalités qualifiées du secteur public et privé et élus. Il recevra l'appui du SGMAP, de France Stratégie, de la direction du budget et des inspections générales. Un comité « Jeunes 2022 » lui est associé.

### **La politique salariale de la fonction publique**

Les syndicats de fonctionnaires ont manifesté leur inquiétude à la suite de plusieurs annonces du Président de la République, du Premier ministre et du ministre de l'action et des comptes publics : le gel du point d'indice, la suppression du jour de carence, le niveau et les modalités de la compensation de la hausse de CSG sans augmentation du pouvoir d'achat, la perspective de suppression de 120.000 emplois sur la durée de quinquennat, le contenu du programme « action publique 2022 » qui n'exclut pas une redéfinition du périmètre des administrations de l'Etat, l'annonce du décalage d'un an de l'application du protocole sur les parcours, les carrières et les rémunérations. Le rendez-vous salarial du 16 octobre dont rend compte un [communiqué](#) du ministre, qui a annoncé la compensation intégrale de la hausse de CSG par la suppression de cotisations ou par une prime pérenne, n'a pas permis de rapprocher les points de vue. Le Gouvernement estime que les fonctionnaires bénéficient en 2017 d'un gain de pouvoir d'achat de 4% en moyenne.

### **Suppression d'instances consultatives inutiles**

Par une [circulaire](#) du 24 octobre 2017, relative à la modernisation des procédures de consultations préalables et à la réduction du nombre de commissions consultatives, le Premier ministre invite les membres du Gouvernement à réduire le nombre de commissions et à développer des modes de consultation ou d'association à la décision plus modernes et plus ouverts. Toute création doit s'accompagner de la suppression concomitante d'une instance existante. Par ailleurs, les commissions qui ne se sont pas réunies depuis deux ans seront supprimées de même que les commissions composées exclusivement de fonctionnaires.

### **Les démarches de participation citoyenne**

Le SGMAP a mis en ligne une [« boîte à outils »](#) des démarches de participation citoyenne.

## **EUROPE**

### **Proposition de réforme de la TVA par la Commission**

Le 4 octobre 2017, la Commission européenne a proposé à l'occasion d'une [communication](#) une réforme en profondeur du système de TVA de l'Union. Il s'agirait de la [réforme](#) « la plus importante des 25 dernières années ». Cette initiative nécessite un consensus sur quatre principes fondamentaux, ou « fondements » d'un nouvel espace TVA de l'Union unique et définitif: La lutte contre la fraude (avec une TVA prélevée sur les échanges transfrontières entre entreprises), un guichet unique en ligne, une cohérence accrue par le passage au principe de « destination » et enfin, une réduction des formalités administratives.

### **La Commission sanctionne Amazon et assigne Dublin en justice**

Le 4 octobre 2017, la Commission a déclaré [saisir](#) la Cour de justice pour l'échec de l'Irlande à récupérer l'aide d'État illégale accordée à Apple (13 milliards d'euros d'arriérés d'impôts). Le même

jour, elle a [déclaré](#) illégaux les avantages fiscaux que le Luxembourg a accordés à Amazon pour un montant d'environ 250 millions d'euros.

### **Recours contre la Slovaquie en matière de contrôle des comptes**

Le 4 octobre 2017, la Commission a également [décidé](#) de saisir la Cour de justice de l'Union européenne d'un recours contre la Slovaquie pour non-communication de mesures transposant pleinement dans son ordre juridique national les règles de l'UE en matière de contrôle des comptes (directive sur l'audit n°2014/56/UE).

### **Eurogroupe et Conseil Ecofin des 9/10 octobre 2017**

Les 9 et 10 octobre 2017, le [Conseil Ecofin](#) réuni à Luxembourg a notamment adopté une nouvelle [directive](#) de règlement des différends de double imposition. Les États membres ont également approuvé des [principes](#), pour contribuer aux travaux de l'OCDE et du G20 du printemps 2018, sur la fiscalité du numérique comportant une taxe de péréquation sur le chiffre d'affaires des entreprises numériques ainsi que des mécanismes de retenue à la source. En marge de la réunion, [l'eurogroupe](#) a notamment conclu à une orientation budgétaire globalement neutre pour la zone euro dans son ensemble en 2018.

### **La Commission plaide pour l'achèvement de l'union bancaire**

Le 11 octobre 2017, la Commission a proposé un [plan](#) pour l'achèvement de l'union bancaire d'ici à 2018 afin d'approfondir l'intégration financière et de renforcer la stabilité du système financier. M. Dombrovskis, vice-président de la Commission chargé de la stabilité financière, des services financiers et de l'union des marchés des capitaux, a déclaré vouloir « un secteur bancaire qui absorbe les crises et partage les risques par le truchement des canaux privés, de manière à ce que les contribuables ne soient pas les premiers à passer à la caisse. » Le plan comprend notamment un système européen de garantie des dépôts ainsi qu'un dispositif de soutien budgétaire pour l'union bancaire.

### **Des propositions pour renforcer la cohésion de l'Union économique et monétaire**

Le 16 octobre 2017, la Fondation Robert Schumann a rendu public un [rapport](#) consacré à la convergence entre l'Union européenne et l'UEM après le Brexit afin d'obtenir *in fine* le réalignement des deux grands niveaux d'intégration que sont la zone euro et le marché intérieur. Dans ce contexte, le présent rapport s'interroge sur quatre enjeux majeurs de la réforme de l'UEM qui, en réalité, concerne plus largement l'avenir de l'Union européenne : quelles sont les conditions du passage de la concurrence à la convergence fiscale ? Quelle stratégie d'ensemble en matière d'investissement en Europe ? Comment répondre au double déficit exécutif et démocratique qui caractérise la gouvernance européenne post-crisis ? Dans quelle mesure l' " Europe sociale " peut-elle constituer un levier d'intégration ?

### **La BCE annonce réduire ses mesures de soutien exceptionnelles à l'économie européenne**

Lors de sa [réunion](#) du 26 octobre 2017, le Conseil des gouverneurs de la BCE a déclaré réduire ses mesures non conventionnelles de politique monétaire. Les rachats mensuels de dettes par la Banque centrale européenne vont ainsi tomber à 30 milliards d'euro dès janvier 2018.

### **Une enquête sur le régime fiscal britannique accordé aux multinationales**

Le 26 octobre 2017, la Commission européenne a ouvert une [enquête](#) approfondie portant sur un régime britannique en vertu duquel certaines opérations des groupes multinationaux sont

exemptées de l'application des règles britanniques de lutte contre l'évasion fiscale. La Commission examinera si le régime permet à ces multinationales de payer moins d'impôts au Royaume-Uni, en violation des règles de l'UE en matière d'aides d'État.

Michel Le Clainche avec le concours de Fabrice Bin (Europe), Yves Broussolle (Finances locales) et Yves Terrasse (Finances sociales)