

PLF - PLFSS 2017 : la poursuite d'une logique d'économies qui hypothèque la croissance, l'emploi, les droits sociaux et le service public

Si le gouvernement parvient à réaliser ses objectifs, 46 Mds d'économies en dépenses publiques auront été réalisées sur la période 2015-2017. Force Ouvrière dénonce depuis le début la logique néolibérale de ce plan d'économies dont l'impact négatif sur la croissance, la consommation et l'emploi est aujourd'hui largement admis. Face aux engagements européens, la marche budgétaire pour 2017 s'annonce encore haute à franchir. Si l'on peut se féliciter du renforcement des dépenses de l'État à hauteur de 5,7 milliards, des économies d'un montant de 10 milliards devront encore être dégagées sur les dépenses de l'Etat mais surtout sur celles des collectivités locales et de la Sécurité sociale.

Depuis 2014, le gouvernement a fait le choix économique de mettre en œuvre une politique de l'offre tout en maintenant le cap de la réduction rapide des déficits publics. Comme FO l'avait anticipé dès le début, distribuer des dizaines de milliards par an à toutes les entreprises sans distinction, sans ciblage, sans contrôle, ni contrepartie, était une stratégie vouée à l'échec. Inefficace pour redresser l'économie, le choix de faire financer « ce choc d'offre » d'un montant total de 110 mds sur 2014-2017 par une réduction très importante des dépenses publiques et par un transfert fiscal sur les ménages a, au contraire, produit un effet inverse : celui d'empêcher une

véritable reprise de l'activité en entamant fortement le pouvoir d'achat des ménages.

La stratégie poursuivie par le PLF 2017 s'inscrit donc dans la continuité de celle initiée depuis 2015. Il s'agit toujours de faire financer une politique de l'offre, à hauteur de 40 mds en 2017, par des économies sur l'action publique. Alors que l'investissement ne soutient toujours pas la croissance, cette troisième coupe budgétaire risque de coûter cher en points de croissance perdus, en chômage mais également du point de vue de la capacité de nos services publics à remplir leur mission. Pour FO, la désertification des services publics, en particulier en milieu rural, est un problème majeur tant du point de vue des conséquences économiques et sociales de cette désertification sur ces territoires et leurs habitants qu'au plan démocratique.

Le PLFSS pour 2017 participe également à cette logique en orchestrant notamment la dernière étape du plan ONDAM 2014-2017. Cela signifie exonérations de cotisation maladie pour les travailleurs indépendants et les exploitants agricoles, et 4,1 milliards d'euros d'économies à réaliser entre la branche Maladie et les établissements de santé. Pour FO, cette saignée de l'Assurance maladie et de l'hôpital public atteint un paroxysme, c'est pourquoi elle condamne le retour à l'équilibre des

comptes sociaux qui se fait au détriment de l'humain : personnels des établissements publics et des caisses, assurés sociaux et patients, tous sont victimes de la déconstruction de notre système de Sécurité sociale.

En matière de fiscalité, le PLF 2017 acte la quatrième baisse consécutive d'impôt sur le revenu pour les ménages les plus modestes. Si cette baisse sera profitable pour les ménages qui en bénéficieront, à un niveau plus global cependant, réduire le nombre de ménages redevables de l'impôt sur le revenu et augmenter le caractère concentré du seul impôt progressif n'est pas la bonne solution lorsqu'en parallèle, c'est en fait la fiscalité sur la consommation et donc la fiscalité proportionnelle qui continue d'augmenter, accentuant encore le caractère déséquilibré de notre système fiscal.

Ainsi, les lois financières pour 2017 s'inscrivent dans la continuité des précédentes, mais elles introduisent aussi quelques changements majeurs dont les conséquences à venir seront durables.

Dans le PLFSS 2017, l'article 9 crée un nouveau recouvreur des cotisations des travailleurs indépendants (artisans, commerçants et professions libérales), une nouvelle entité extérieure au régime général et au RSI, ôtant alors un pan entier de l'activité des URSSAF. Jamais discuté au sein du Conseil d'administration de l'ACOSS, cette disposition est très dangereuse. Après l'échec flagrant de la mise en place de l'ISU (Interlocuteur Social Unique), il est tout à fait imaginable qu'un phénomène similaire puisse se produire,

provoquant éventuellement désaffiliations et contestations de notre système de Sécurité sociale. Par contre, le PLFSS 2017 dote enfin le contrôle des URSSAF des outils juridiques qui lui permettront d'améliorer la lutte contre la fraude des cotisants (le travail dissimulé en particulier). De même, un premier positionnement du gouvernement est enfin pris concernant le développement d'« activités » liées au numérique : il n'est pas créé de nouveau statut concernant les « activités de partage » mais plutôt un alignement des règles sociales sur les règles fiscales (seuil d'affiliation défini à partir d'un certain montant de revenu généré). Pour FO, si cela va dans le bon sens, il reste avant tout à qualifier ces nouveaux emplois comme ils doivent l'être, à savoir des emplois salariés, relevant de ce fait aux droits afférents !

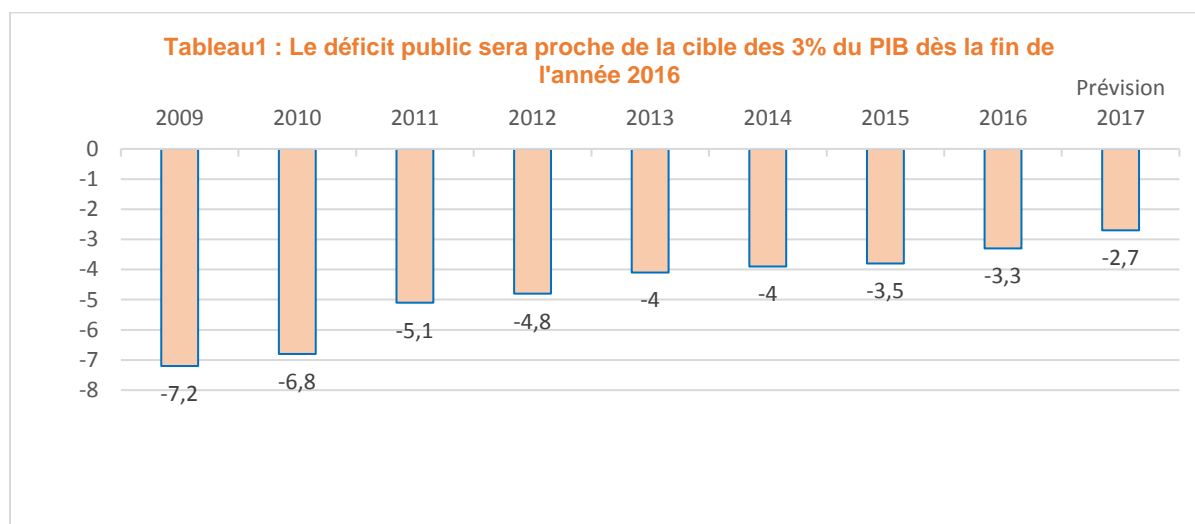
FO reste opposée à la mise en œuvre du prélèvement à la source que le PLF 2017 officialise. Cette réforme ne peut en aucun cas accroître la lisibilité de l'impôt et encore moins garantir une relation simplifiée à l'administration fiscale et à l'impôt. Elle est au contraire source d'une complexification inutile de l'impôt, sans bénéfice réel pour les contribuables, et dont les risques en termes de pertes de recettes fiscales sont sous-estimés. Il est ainsi difficile d'envisager que le prélèvement à la source ne puisse être qu'une fin en soi et ne soit pas plutôt le préalable à une réforme radicale de l'impôt sur le revenu, à l'instar d'une fusion de l'IRPP avec la CSG qui poserait nombre de problèmes en termes de justice fiscale et de financement de la protection sociale collective.

Analyse du PLF 2017

2017 : dernier round d'un programme d'austérité qui aura été considérable

Comme nous ne cessons de le dire depuis quelques années, « l'ajustement » budgétaire réalisé depuis 2012 aura été considérable. Le graphique ci-dessous en témoigne. Il

montre que le déficit public en % du PIB s'est résorbé continûment pour approcher dès la fin de l'année 2016 la cible maastrichtienne des -3% de déficit public. Pour 2017, il est même prévu de la dépasser avec un objectif de -2,7% de déficit.



Source : PLF 2017.

Avec un taux de croissance quasi nul en 2012, 2013 et 2014, la réduction du déficit public ne sait pas faite par magie. Le gouvernement a mobilisé deux leviers qui ont fortement pesé sur la reprise de l'activité et de la croissance : une maîtrise absolue des dépenses publiques de l'ensemble des administrations publiques (Etat, administrations de sécurité sociale et collectivités locales) et une forte augmentation des prélèvements obligatoires qui, à partir de 2014, a

exclusivement porté sur les ménages, opérant ainsi un transfert fiscal massif de plusieurs dizaines de milliards.

Le premier pilier sur lequel s'est appuyé le gouvernement, c'est donc une **maîtrise absolue des dépenses publiques** qui est incontestable – et pourtant contestée. Pour réaliser l'intensité de la rigueur budgétaire menée, ce n'est pas le montant global des dépenses publiques qu'il faut regarder (car celui-ci continue en effet d'augmenter)¹ mais le taux de

¹ Pour bien comprendre l'ampleur des économies en dépenses publiques réalisées, il est important de rappeler qu'il existe une évolution naturelle ou spontanée à l'augmentation des dépenses publiques (augmentation des dépenses de personnel via les mécanismes de grade, d'ancienneté ; augmentation des dépenses sociales en

période de mauvaise conjoncture et de chômage élevé...). En d'autres termes, **compenser intégralement l'augmentation spontanée ou naturelle des dépenses suppose déjà**, contrairement à ce que d'aucuns peuvent penser, **d'engager des mesures d'économies fortes** qui ont des conséquences concrètes sur l'action publique, en particulier la présence et les missions des services publics

croissance des dépenses publiques. D'après les chiffres du PLF 2017, le taux de croissance annuel moyen des dépenses publiques n'a été que de + 1,3% sur la période 2013-2017 contre +

3,6% de croissance annuelle moyenne sur toute la décennie 2000-2012, soit une division du taux de croissance par presque 3.

Tableau 2 : Une division par presque 3 du taux de croissance des dépenses publiques sur 2013-2017

2000-2012 : + 3,6% (réalisé)	2013-2017 : + 1,3% (prévision)
	2017 : + 1,6 % (réalisé) 2016 : + 1,4 % (réalisé) 2015 : + 0,8 % (réalisé)

Source : PLF 2017 et Rapport économique et financier, 2017.

Parmi les dépenses publiques, les **dépenses de l'Etat ont diminué en valeur de près de 7 mds** entre 2013 et 2017. Hormis la réduction du poste lié à la charge de la dette, les économies ont principalement reposé sur les dépenses de fonctionnement de l'Etat ainsi que sur celles de ses agences, en particulier sur la masse salariale grâce au gel du point d'indice pendant 4 ans et la diminution des effectifs. Comme le montre le tableau ci-dessous, depuis 2012, 5230 équivalents temps plein

(ETP) auront été supprimés, hors ministères prioritaires de l'intérieur et de la défense – c'est-à-dire hors loi de programmation militaire (LPM) et plan de lutte anti-terroriste (PLAT). Si l'on exclut les créations de postes dans ces mêmes ministères ainsi que dans celui de l'éducation, en 2017, les réductions sont appelées à se poursuivre dans les autres ministères avec 2715 suppressions de postes dont plus de la moitié reposera sur le ministère de l'économie et des finances (avec 1540 suppressions de postes).

¹ – cf. la publication du livre de FORCE OUVRIERE « *Il faut sauver le service public* » qui montre à travers 250

exemples concrets les conséquences de cette politique de « consolidation budgétaire ».

Tableau 3 : Evolution des effectifs en ETP* sur 2012-2017

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Evolutions des effectifs en ETP	4 118	- 7 172	- 2 584	6 934	14 331	13 847	29 474
Evolutions des effectifs hors PLAT et LPM	4 118	- 7 172	- 2 584	- 1 074	- 1 202	2 684 - 2715 (y compris hors éducation)	- 5230

Source : PLF 2017, Exposé général des motifs, p 17.

En ce qui concerne les **administrations de sécurité sociale**, la fixation de taux d'évolution de la dépense à des niveaux les plus faibles et jamais tenus depuis le milieu des années quatre-vingt-dix a conduit à un quasi **retour du régime général à l'équilibre** pour 2017 (cf. l'annexe qui suit sur le PLFSS 2017).

Les collectivités locales n'ont pas été épargnées par le programme d'économies puisque les concours de l'Etat dont elles bénéficient ont subi, selon les chiffres du PLF 2017, **une baisse de 10 mds sur 4 ans**, entre 2014 et 2017. Malgré cette baisse importante de leurs recettes, les collectivités locales devraient enregistrer pour 2017 un solde positif, une première depuis 2003 qui témoigne des efforts consentis

par ces dernières. Ce résultat provient d'une part d'une diminution marquée des dépenses d'investissement des collectivités locales en 2014 et 2015 et d'un net ralentissement des dépenses de fonctionnement.

Le premier grand poste d'économies des administrations publiques locales a donc été les dépenses d'investissement qui ont sévèrement diminué en 2014 et 2015, de l'ordre de - 6,6% pour l'ensemble des APUL en 2015 et de - 8% en 2014 (et de 10% en 2015 si l'on inclut le remboursement de la dette). Pour le bloc communal et les départements, la baisse des dépenses d'investissement a été encore plus marquée avec respectivement -10% et - 5,3% en 2015. Ce sont des dépenses

Tableau 4 : Les collectivités locales ont taillé dans leur dépense d'investissement et leurs dépenses sociales

	Dépenses d'intervention en 2015*	Dépenses d'investissement	
		en 2015 *	Evolution
Total des collectivités locales	68,4 mds	50,6 mds	- 6,6 % en 2015 - 8 % en 2014
Bloc communal	15,3 mds	30 mds Pour l'essentiel des dépenses d'équipement	- 10 % en 2015 - 11,4% en 2014
Départements	41 mds	11 mds Pour l'essentiel des subventions et dépenses d'équipement	- 5,3% en 2015 - 5,5 % en 2014
Régions	12 mds	10 mds Surtout des subventions	+ 4,7 % en 2015

dont il est aujourd'hui largement reconnu le caractère récessif sur l'activité des territoires via l'impact négatif sur l'emploi privé local. Faut-il

rappeler en effet que l'investissement public local représente près de 70% de l'investissement de l'ensemble des administrations publiques ? ²

* dernier chiffre connu
Source : Observatoire des finances locales, 2016.

² Observatoire des Finances locales, « Les finances des collectivités locales en 2016, un état des lieux ».

Le second poste d'économies pour les collectivités locales a été, dans le budget des dépenses de fonctionnement, les « dépenses d'intervention » qui reflètent les compétences dont les collectivités ont la charge – essentiellement l'aide sociale pour les départements (gestion du RSA, aide aux personnes âgées, aux personnes handicapées, aide à la famille et à l'enfance), les transports, les lycées et la formation professionnelle pour les régions et le versement de subventions pour les communes. **Ces dépenses d'intervention qui représentent le quart des dépenses de fonctionnement de l'ensemble des collectivités locales** (et plus des deux-tiers de celles des départements avec un budget de 41 mds en 2015) ralentissent chaque année depuis 2012 avec un repli important en 2015 sous l'effet de la baisse des dépenses sociales liées à l'éducation (bourses, collèges...) et de la baisse des subventions versées par le secteur communal (- 2% en 2015).

Ce repli de l'action publique locale est préjudiciable à plusieurs titres. Alors que les conséquences de la baisse des dépenses d'investissement sont bien connues sur l'activité économique d'un territoire et donc sur l'emploi local³, les conséquences liées à un ralentissement, voire même à une baisse des dépenses sociales le sont moins. Une note récente de l'INSEE nous éclaire en montrant **l'importance de la prise en charge par le secteur**

public, et notamment par le secteur public local, des dépenses « sociales » des ménages liées notamment aux jeunes enfants, aux personnes âgées et handicapées ou encore aux services d'aide à domicile. 40% des dépenses des ménages liées à ces postes sont en réalité pris en charge par la collectivité et 30% supplémentaires le sont par des institutions sans but lucratif qui vivent de fonds publics⁴. En plus de promouvoir la protection des personnes fragiles (personnes handicapées, âgées, ou en difficulté) et la lutte contre l'exclusion, ces dépenses soutiennent donc massivement le pouvoir d'achat et le niveau de vie des familles. **Par conséquent, réduire les dépenses d'intervention a une incidence sur l'activité économique via la baisse du pouvoir d'achat des familles et donc de leur consommation, mais également sur leur niveau de vie à mesure que leur reste à charge augmente lorsqu'il s'agit en particulier de dépenses incontournables comme s'occuper d'un proche handicapé ou d'un parent âgé.**

Face aux difficultés financières d'un grand nombre de collectivités, le PLF 2017 consent plusieurs dispositions présentées comme un moyen d'« atténuer » l'impact de la baisse des dotations. Il s'agit notamment de la pérennisation du fonds de soutien à l'investissement public local créé en 2016 mais abondé de 1,2 mds (article 60) et d'un soutien aux actions

³ Le FMI chiffre à 3 l'effet multiplicateur d'un investissement public sur l'activité, ce qui signifie qu'un euro d'investissement public génère trois euros d'activité.

⁴ INSEE, 2016, « En 2015, la collectivité prend en charge un quart de la consommation des ménages », *INSEE premières*, n°1618.

d'insertion des départements via la création d'un fonds d'appui aux politiques d'insertion d'un montant de 50 millions en 2017 (article 50). **Pour autant, les collectivités locales devront continuer à participer au plan d'économies triennal en dégageant en 2017 2,8 mds d'économies de fonctionnement supplémentaires** (cf. tableau 5). Pour ce faire, **le gouvernement compte sur la loi NOTRe** avec notamment la mise en place, à partir du 1^{er} janvier 2017, de nouveaux schémas intercommunaux en remplacement d'un nombre important d'établissements publics de coopération intercommunale (jusqu'à 40% d'entre eux selon l'observatoire des finances locales) et la poursuite de la mutualisation des communes.

[PLF 2017 : un PLF de continuité pour les entreprises et les ménages](#)

[Plan d'économies : 46 mds au total dont 10 nouveaux mds d'économies en 2017](#)

Dans la continuité des PLF depuis 2012, la stratégie budgétaire de ce PLF 2017 vise donc à poursuivre la « maîtrise » des dépenses publiques dans la perspective de passer en dessous des 3% en 2017. Cette année cependant, cet objectif sera rendu encore plus difficile à atteindre compte tenu des dépenses nouvelles consenties en 2016 et en 2017 pour un coût total de 9 mds, dont 5,7 mds en faveur de la jeunesse, de l'emploi, de la sécurité et de la culture, et d'une moindre baisse des concours financiers de l'Etat aux collectivités locales pour 1,2 mds – une réponse à l'effondrement de l'investissement public local.

Pour preuve du caractère difficile de l'équation budgétaire pour 2017, le PLF 2017 ne donne aucune indication sur l'état d'avancement du plan d'économies de 50 mds engagé en 2015 sur la période 2015-2017. Dans son discours de présentation, le ministre de l'Economie M. Sapin a annoncé **la réalisation de 46 mds d'économies au total** - soit 4 mds de moins qu'initialement prévu – mais sans préciser sa ventilation sur les trois administrations publiques, que ce soit sur la période 2015-2017 et sur l'année 2017 en particulier. Pour connaître ces chiffres, il faut donc se reporter à la page 74 du « Rapport économique, social et financier » joint au PLF pour apprendre que **l'essentiel des économies en dépenses sera réalisé en 2017 sur le champ de la sécurité sociale avec 7,7 mds d'économies** (cf. l'annexe d'analyse sur le PLFSS 2017) **puis sur les collectivités locales avec 2,8 mds.**

En ce qui concerne l'Etat, si le PLF 2017 annonce la poursuite de la rationalisation de ses dépenses d'investissement et de fonctionnement, via notamment la dématérialisation des échanges entre les usagers et les administrations, l'essentiel des 1,5 milliard d'économies budgétés sur son périmètre devrait être réalisé sur la charge de la dette.

**Tableau 5 : Les économies mises en œuvre sur 2015-2017 selon le PLF 2017
(en mds)**

	Etat	Collectivités locales	Administrations de sécurité sociale	Cumul	
				y compris charge de la dette	hors charge de la dette
2015	10	3,5	6,2	19,7	18,1 *
2016	7	3,3	4,5	14,8	12,4
2017	1,5	2,8	7,7	12	10
Total	18,6	9,6	18,3	46,5	40,5

* économies réalisées par rapport à l'évolution spontanée de la dépense.
Source : PLF 2017, Rapport économique et financier, p 74.

En ce qui concerne les dépenses d'intervention de l'Etat qui sont essentiellement des dépenses sociales, ce PLF 2017 est peut être **la première étape d'une réforme probable et d'ampleur du système de minima sociaux**. En effet, dans son article 49, le PLF 2017 contient plusieurs dispositions dans ce sens. Deux d'entre elles portent sur le RSA et la prime d'activité dont il s'agit de faciliter l'accès aux bénéficiaires de l'ASS et aux travailleurs non-salariés et de diminuer le taux de non recours en stabilisant notamment le montant du RSA sur la durée. Par ailleurs, ce PLF prévoit à partir du premier janvier 2017 une révision, pour les nouveaux bénéficiaires, des règles de cumul de l'ASS et de l'AAH.

La poursuite de l'effort fiscal en faveur des entreprises pour un coût de 40 nouveaux mds en 2017

Conformément aux engagements pris et malgré les faibles résultats obtenus, la politique d'allègement de cotisations et de fiscalité sur les entreprises va se poursuivre portant à 40 mds le total des mesures bénéficiant aux entreprises pour 2017 dont 19 mds au titre du CICE (tableau 6).

En 2017, le dispositif du CICE sera renforcé via une augmentation de son taux sur les salaires versés de 6% à 7%, ce qui devrait représenter **un allègement supplémentaire de plus de 3 mds** pour les entreprises. En outre, les **PME, jusqu'à 75 000 euros de bénéfiques, pourront profiter d'une baisse de leur taux d'impôt sur les sociétés** qui passera ainsi de 33,33% à

28% avant que cette baisse du taux d'IS ne se généralise progressivement à l'ensemble des entreprises d'ici 2020⁵. Enfin, les artisans bénéficieront d'une nouvelle réduction de leurs cotisations familiales à hauteur de 0,15 mds portant à 10 mds le total des baisses des cotisations sociales qui ne financeront pas en 2017 les organismes de

protection sociale – 5 mds au titre des exonérations complètes au niveau du SMIC, 4 mds au titre de la baisse des cotisations familiales pour les salaires plus élevés (jusqu'à 3,5 Smic) et 1 md au titre de la baisse des cotisations familiales pour les travailleurs indépendants.

Tableau 6 : Coût budgétaire des mesures en faveur des entreprises	2014	2015	2016	2017	Prévision 2018
(en milliards)					
CICE	-11	-17	-18	- 19	-22,5
Pacte de responsabilité					
- allègement de cotisations sociales*		- 5,5	- 9	- 10	- 10,5
- baisse de la C3S		- 1	- 2	- 2	- 2
- suppression de la contribution exceptionnelle d'IS			- 3	- 3	- 3
- baisse du taux d'IS				- 0,5	- 1,5
Sous total	- 11	- 23,5	- 32	- 34,5	- 39,5
Plans investissement TPE/PME ⁶		- 0,5	-1,5	- 1,5	- 1,5
Plan emploi			- 2	- 3	- 2,5
Allègements cotisations des agriculteurs			- 0,5	- 0,5	
Total	- 11	- 24	- 36	- 39,5	- 43,5

* indépendants compris

Source : PLF 2017, Exposé général des motifs, p 14.

⁵ En 2018, le taux de 28% s'appliquera sur les premiers 500 000 euros de bénéfice pour toutes les entreprises, il s'appliquera en 2019 à l'ensemble des bénéficiaires des PME, des ETI et des grandes entreprises dont le CA est inférieur à 1 md. Avant de se généraliser en 2020, à l'ensemble des entreprises.

⁶ Il s'agit de l'ensemble des mesures visant à déconnecter l'embauche de nouveaux salariés de l'assujettissement à de nouveaux prélèvements ou à la perte d'avantages fiscaux via notamment les « effets de seuil », c'est-à-dire le passage de 9 à 10 salariés.

Une nouvelle baisse de l'IR pour les ménages les plus modestes pour un coût de 1 md en 2017

Pour financer la baisse de la fiscalité sur les entreprises, les impôts pesant sur les ménages se sont fortement accrus depuis 2012, de l'ordre d'une quarantaine de milliards rien qu'en comptant l'augmentation de l'impôt sur le revenu, de la TVA et de la TICPE⁷ – et sans compter la hausse des impôts locaux pesant directement sur les ménages de près de 15% entre 2012 et 2015⁸.

Pour rappel, l'augmentation de la fiscalité pesant sur les ménages s'est faite en trois temps distincts. Dans un premier temps, des mesures visant à rétablir la progressivité du système fiscal ont été prises conduisant à augmenter fortement le poids de l'impôt pour les ménages les plus aisés – selon le PLF, ces mesures, couplées aux prestations sociales, auraient permis d'augmenter le niveau de vie des premiers déciles, et notamment du tout premier décile de 5% et de diminuer celui des déciles supérieurs, en particulier du dernier, de presque 2%⁹. Dans un second temps, l'augmentation a été généralisée à l'ensemble des ménages via différentes mesures qui ont contribué significativement à augmenter le rendement de l'impôt sur le revenu, celui de la TVA et de la fiscalité

écologique. Enfin, depuis 2015, l'augmentation des impôts a été concentrée sur les ménages les plus aisés via une baisse ciblée de l'impôt sur le revenu des ménages les plus modestes à partir de 2014 – ces dernières mesures ont cherché à refaire sortir du barème de l'IR les ménages qui y étaient rentrés depuis 2012.

Le PLF 2017 acte donc la quatrième baisse consécutive d'impôt sur le revenu pour les ménages modestes pour un montant supplémentaire de 1 md. Cette baisse prendra la forme d'une réduction d'impôt de 20% pour les foyers dont le revenu fiscal de référence se situe en dessous de certaines limites – 18 500 euros annuels pour un célibataire, le double pour un couple sachant que le plafond est augmenté de 3700 euros par demi-part. Selon les chiffres indiqués dans le PLF, cette baisse bénéficiera à 5 millions de foyers fiscaux pour un gain moyen annuel évalué à 200 euros. Au total, **depuis 2014, 12 millions de foyers fiscaux auront ainsi bénéficié d'une mesure d'allègement de leur impôt sur le revenu pour un coût global de 6 mds.**

⁷ Chiffres issus des PLF.

⁸ Il s'agit de la taxe d'habitation, de la taxe sur le foncier bâti et non bâti. Observatoire des finances locales, rapports annuels.

⁹ Nouveau taux marginal à 45%, suppression de la fiscalité préférentielle sur les revenus du patrimoine, abaissement du quotient familial et plafonnement des niches fiscales pour l'essentiel.

Tableau 7 : Baisse de l'impôt sur le revenu pour les plus modestes

2014	2015	2016	2017	Total
Réduction exceptionnelle de 1½ Md€ d'impôt sur le revenu (LFR 2014)	Suppression de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu (LFI 2015)	Baisse d'impôt sur le revenu (LFI 2016)	Réduction de 20 % de l'impôt sur le revenu, sous condition de revenu	12 millions de foyers fiscaux auront bénéficié de baisse d'impôt sur le revenu
Bénéficiaires : 4,2 millions de foyers Coût : 1,5 md	Bénéficiaires : 9,5 millions de foyers Coût : 1,5 md	Bénéficiaires : 8 millions de foyers Coût : 2 mds	Bénéficiaires : 5 millions de foyers Coût : 1 md	Coût total : 6 mds

Cette dernière étape d'allègement de l'impôt est complétée par une mesure bénéficiant spécifiquement aux contribuables les plus modestes et en particulier aux foyers non imposables, au premier rang desquels les retraités. À compter du 1^{er} janvier 2017, le **crédit d'impôt accordé pour les dépenses de services à domicile sera en effet généralisé** à l'ensemble des contribuables et plus seulement réservé à ceux ayant une activité professionnelle ou qui sont demandeurs d'emploi comme c'est le cas aujourd'hui. Les retraités non imposables, qui ont massivement recours à des aides à domicile, pourront donc en bénéficier. Selon le PLF, l'universalisation de ce crédit d'impôt devrait profiter à 1,3 million de nouveaux bénéficiaires dont la moitié serait âgée de plus de 80 ans. Cette

mesure qui vise aussi à soutenir l'emploi dans le secteur des services à la personne, et partant de lutter contre le travail dissimulé, vise la création de 30 000 nouveaux emplois (ETP).

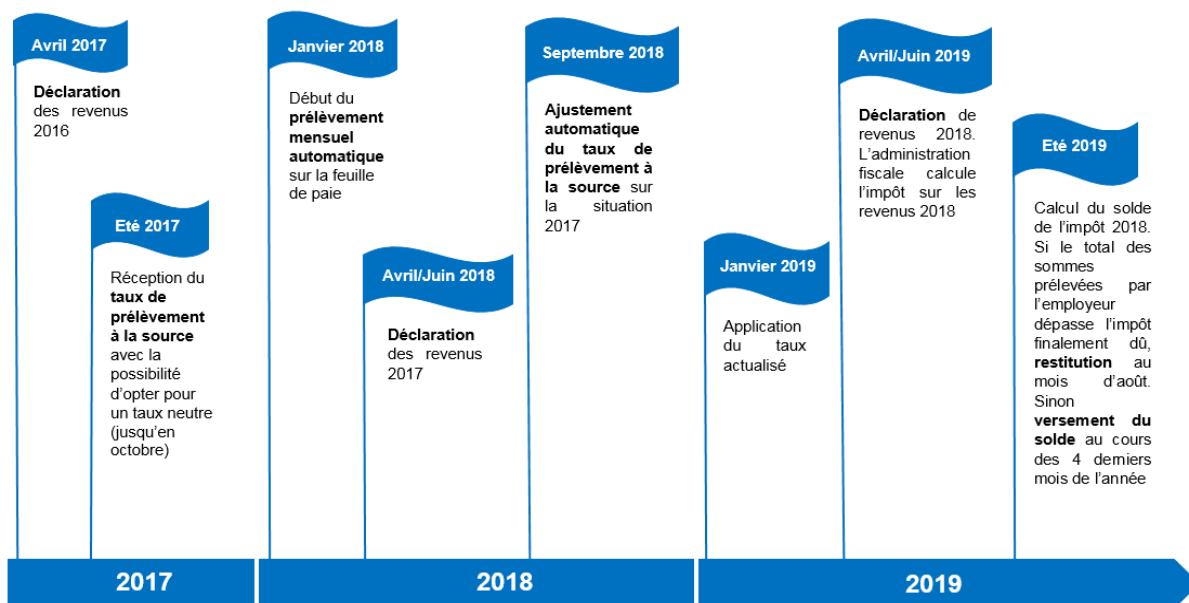
[La mise en place du prélèvement à la source sera instaurée au 1^{er} janvier 2018](#)

Force Ouvrière a toujours été opposée au prélèvement à la source. Comme nous n'avons cessé de le dire depuis notre première audition sur le sujet, le mode de collecte actuel fonctionne bien, voire très bien et à moindre coût grâce aux nombreux efforts de modernisation de l'administration fiscale – rappelons, s'il en était besoin, que la déclaration pré-remplie est généralisée, que la mensualisation concerne 70% des contribuables et que

le taux de recours aux paiements dématérialisés atteint 90%. Malgré ce constat, désormais unanimement admis, la décision de

réformer le mode de recouvrement de l'impôt a pourtant été prise, le prélèvement à la source sera donc mis en œuvre à partir du 1^{er} janvier 2018.

LES GRANDES ETAPES DE LA MISE EN PLACE DU PRELEVEMENT A LA SOURCE



Contrairement à ce qui annoncé, **cette réforme ne peut en aucun cas accroître la lisibilité de l'impôt et encore moins garantir une relation simplifiée à l'administration fiscale et à l'impôt.** Au contraire, cette réforme complexifie considérablement le recouvrement de l'IR alors que des solutions simples, qui ne nécessitaient pas de réforme d'ampleur, étaient parfaitement envisageables pour améliorer la fameuse « contemporanéité » de l'IR auprès, en particulier, des contribuables qui subissent d'importantes pertes de revenus. Faire mieux connaître aux contribuables les modalités d'ajustement qui existent déjà et leur faire bénéficier d'un effet d'assiette était possible sans remettre en cause tout le système.

Concrètement, comment cela va-t-il se passer ?

A partir du 1^{er} janvier 2018, « un prélèvement [*mensuel*] contemporain » sera calculé, pour chaque ménage, sur la base d'un taux propre à ce dernier. Il prendra la forme d'une retenue à la source pour les traitements, salaires, pensions et revenus de remplacement – le collecteur de la retenue étant le payeur du revenu – c'est-à-dire l'administration, l'employeur privé, l'administration ou la caisse de retraite – qui reversera au Trésor le montant retenu, le mois ou le trimestre suivant. Pour les indépendants, les revenus fonciers, les pensions alimentaires (mais également les rentes viagères à titre onéreux et certains revenus de

source étrangère), le prélèvement à la source prendra la forme d'un acompte calculé par l'administration fiscale qui sera au choix prélevé mensuellement ou trimestriellement.

L'une des principales « novations », et source de complexification, est de proposer dans cette réforme trois taux différents.

Un **taux de droit commun** (ou taux de prélèvement) qui sera vraisemblablement le plus courant. Ce taux, ainsi que le montant de l'acompte de l'année N, sera calculé par l'administration fiscale sur la base des données fiscales du foyer de l'année N-2, c'est-à-dire sur la base des dernières données connues de l'administration en début d'année N et rafraichies en septembre de l'année N+1. En l'absence de taux transmis par l'administration fiscale (ex : début d'activité, personnes encore à la charge de leurs parents, contrats courts ou option librement exercée par le contribuable qui veut préserver la confidentialité de son taux de prélèvement), le collecteur de la retenue appliquera un **taux par défaut**, c'est-à-dire un taux proportionnel sur la base d'une grille de taux dépendant du montant de la rémunération. Enfin, une possibilité est offerte pour un couple qui, sans modifier le montant total d'impôt du couple, pourra opter pour un **taux individualisé** qui sera calculé par l'administration en fonction du niveau de revenus de chacun des membres du couple. Compte tenu de l'inégalité des revenus dans certains couples, cette disposition, qui rajoute de la complexité, était néanmoins indispensable.

Au final, une énorme complexification du système existant

Ce qu'il est important de comprendre, c'est que cette réforme n'est pas une mensualisation du paiement de l'IR, c'est plutôt un changement de logique avec, pour simplifier, l'Etat qui prélève à un taux brut correspondant, d'une certaine manière, au maximum de ce qu'il peut prélever, et qui rembourse plus tard en N+1. C'est particulièrement vrai avec le taux par défaut (présenté comme celui d'un célibataire sans enfant) mais cela l'est également pour le taux de prélèvement qui ne prend pas en compte les réductions et les crédits d'impôts qui seront restitués en N+1.

Fondamentalement, et sans rentrer dans les détails techniques qui ne seront connus et stabilisés qu'à l'issue du débat parlementaire, cette réforme ne peut absolument pas simplifier le paiement de l'IR quand elle fait intervenir un intermédiaire entre l'administration fiscale et le contribuable, qu'elle maintient toujours de la part du contribuable des démarches déclaratives et de régularisation en N+1, qu'elle instaure, pour des couples percevant des revenus de nature différente (revenus salariaux, revenus d'indépendants, revenus fonciers), des modes de recouvrement différents, qu'elle prend par ailleurs le risque de rompre l'égalité des contribuables devant l'impôt entre les contribuables obligatoirement soumis au prélèvement à la source et les autres, et enfin qu'elle propose jusqu'à trois taux différents.

Et que dire encore du choix de **l'employeur comme tiers-collecteur** ! Force Ouvrière y était totalement opposée au vu des conséquences que peut avoir sur la relation salariale la connaissance par ce dernier d'autres sources de revenus de l'employé, et plus globalement, la connaissance de tout ce qui caractérise le foyer fiscal de son salarié. Quoi qu'en dise le gouvernement, le taux de prélèvement dit déjà quelque chose des autres revenus du foyer, surtout s'ils sont importants au regard du seul salaire connu de l'employeur – en cas par exemple de revenus très inégaux dans le couple ou de revenus du patrimoine élevés –, ou s'ils sont au contraire plutôt faibles grâce aux dépenses fiscales. Si une partie des employeurs ne fera aucun cas de ce qu'il est possible de supposer à partir du taux de prélèvement, d'autres pourront s'en servir dans un contexte de négociation salariale toujours plus tendu et individualisé.

Conscient de ces risques, la réforme propose donc un « **taux neutre** » mais qui est assorti d'un **barème proportionnel** qui pourra être pénalisant pour une partie des contribuables qui auraient pourtant souhaité préserver la confidentialité de leur taux de prélèvement. Il n'est par ailleurs pas acceptable sur le plan de la justice fiscale que ce taux proportionnel soit obligatoire pour les jeunes entrants sur le marché du travail et pour les travailleurs employés en contrats de courte durée. Car le risque est que ces derniers soient sur-prélevés et que d'importantes régularisations en N+1 soient nécessaires. De ce point de vue,

l'on ne peut que s'interroger sur l'impact de ce « taux neutre » sur le **consentement à l'impôt** de ceux qui y seront assujettis. Sur le plan de la question cruciale du consentement à l'impôt, le choix de ne pas tenir compte dans le taux de droit commun des réductions et des crédits d'impôts – ce qui se traduira par des régularisations importantes pour de nombreux ménages qui n'appartiennent pas forcément aux déciles les plus aisés – pose également question.

Le choix de l'employeur (et de sa trésorerie) soulève aussi un risque majeur de perte de recettes fiscales. Sans même évoquer la possibilité de fraude (celle à la TVA coûte autour de 15 milliards), des erreurs de l'employeur dans la transmission ou l'application du taux sont à prévoir. Comment l'administration va-t-elle encore gérer l'instabilité de l'emploi, c'est-à-dire le fait de changer souvent d'employeurs ou d'en cumuler ? Pour les raisons évoquées plus haut, le taux par défaut ne peut pas être l'unique solution proposée. Qu'est-il encore prévu en cas d'insolvabilité de l'entreprise, de dépôt de bilan ? Quelles sont, de ce point de vue, les responsabilités juridiques de l'entreprise ?

Alors que cette réforme s'apparente à un transfert de la mission recouvrement de l'administration fiscale vers les entreprises, il n'est pas envisageable pour Force Ouvrière, sauf à accepter que l'Etat perde des recettes fiscales, que cela se traduise par de nouvelles suppressions d'emplois au sein de la DGIP car cette dernière demeurera

toujours un intermédiaire
indispensable pour le suivi, le
recoupement d'informations, le

recouvrement mais également le
contrôle et le contentieux.

Analyse du PLFSS 2017

Pour rappel, les lois de financement de la Sécurité sociale (LFSS) ont été mises en place à l'occasion de la réforme constitutionnelle du 22 février 1996, ajoutant notamment à l'article 34 de la Constitution :

« Les lois de financement de la Sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique »

Le 2 août 2005 justement, la loi organique relative aux lois de financement de la Sécurité sociale introduit le changement de mentalité dans la conduite des politiques budgétaires, en promouvant une culture de la performance et en introduisant la logique « objectif – résultat ».

Depuis, les LFSS sont structurées en 4 parties :

- la première comprend les dispositions relatives au dernier exercice clos, ici en l'occurrence 2015 ;
- la deuxième comprend les dispositions relatives à l'année en cours (rectification des comptes 2016) ;
- les troisièmes et quatrièmes parties portent respectivement sur les dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre général, et sur les dispositions relatives

aux dépenses, pour l'année à venir (2017).

L'articulation entre les lois de finance (concernant *a priori* les comptes de l'État) et les LFSS est très forte car de nombreuses dispositions relatives aux équilibres financiers de la Sécurité sociale sont décidées en lois de finance. Ces dispositions prises en loi de finance impactant la Sécurité sociale concernent, essentiellement :

- l'affectation totale ou partielle de recettes exclusives. Ces recettes peuvent être de deux sortes :
 - des crédits budgétaires ;
 - des recettes fiscales (produit de taxes) ;
- la création ou la modification de « niches sociales ». Ces mesures peuvent prendre deux formes :
 - la réduction ou l'exonération de cotisations sociales (diminution ou suppression d'un ou plusieurs taux de cotisation sur un type de revenu) ;
 - l'abattement ou l'exemption d'assiettes (diminution du revenu à considérer dans le calcul des cotisations voire même exemption totale de prise en compte de ce revenu) ;

- les relations financières entre l'État et la Sécurité sociale portant sur :
 - les dépenses prises en charge par la Sécurité sociale pour le compte de l'État (certaines prestations de la branche Famille par exemple) ;
 - le versement par l'État de subventions d'équilibre pour certains régimes spéciaux.

Au-delà du vocabulaire d'apparence purement comptable, des dispositions prises relatives à des recettes ou des dépenses peuvent avoir le caractère d'une véritable *politique* de sécurité sociale ; ainsi, les LFSS ne sont pas du tout neutre vis-à-vis de la politique que souhaite mettre en place un gouvernement. Par exemple, la LFSS pour 2015 avait introduit la modulation des allocations familiales par rapport au revenu, et la LFSS pour 2016 avait mis en place la Protection universelle maladie (PUMA), qui comprenait notamment l'intégration financière de l'ensemble des assurances maladies des régimes spéciaux au sein de l'Assurance maladie du régime général des travailleurs salariés. Cette dernière mesure n'est pas sans effet sur la présentation des comptes de la branche Maladie : désormais, avec PUMA, la présentation des comptes de la branche Maladie du régime général à partir de 2016 inclut aussi la plupart des dépenses afférentes à l'ensemble des régimes obligatoires d'assurance maladie (d'où un « saut » significatif entre les comptes 2015 et les comptes

2016 de la branche Maladie du régime général).

Analyse Force Ouvrière

- ⇒ Pour **Force Ouvrière**, si l'on peut justifier d'un droit de regard du Parlement sur les comptes de la Sécurité sociale au nom de principes démocratiques, l'introduction dès 1996 des LFSS a opéré un bouleversement moral que nous condamnons. La maxime qui présidait l'esprit même de la Sécurité sociale « de chacun selon ses moyens, à chacun selon ses besoins » est balayée pour laisser place à la logique inverse : fixer un objectif de dépenses (donc une réponse limitée aux besoins) puis réorganiser le système ou les services pour pouvoir tenir cet objectif.
- ⇒ Depuis, et années après années, ce principe des LFSS a bien confirmé l'analyse que **Force Ouvrière** portait lors de leur mise en place : elles participent à l'étatisation et la technocratisation de la Sécurité sociale, accroissent l'illisibilité du système et introduisent une logique comptable au détriment des assurés, des allocataires et des personnels œuvrant dans la protection des personnes ; elles servent ainsi la privatisation progressive de la Sécurité sociale.

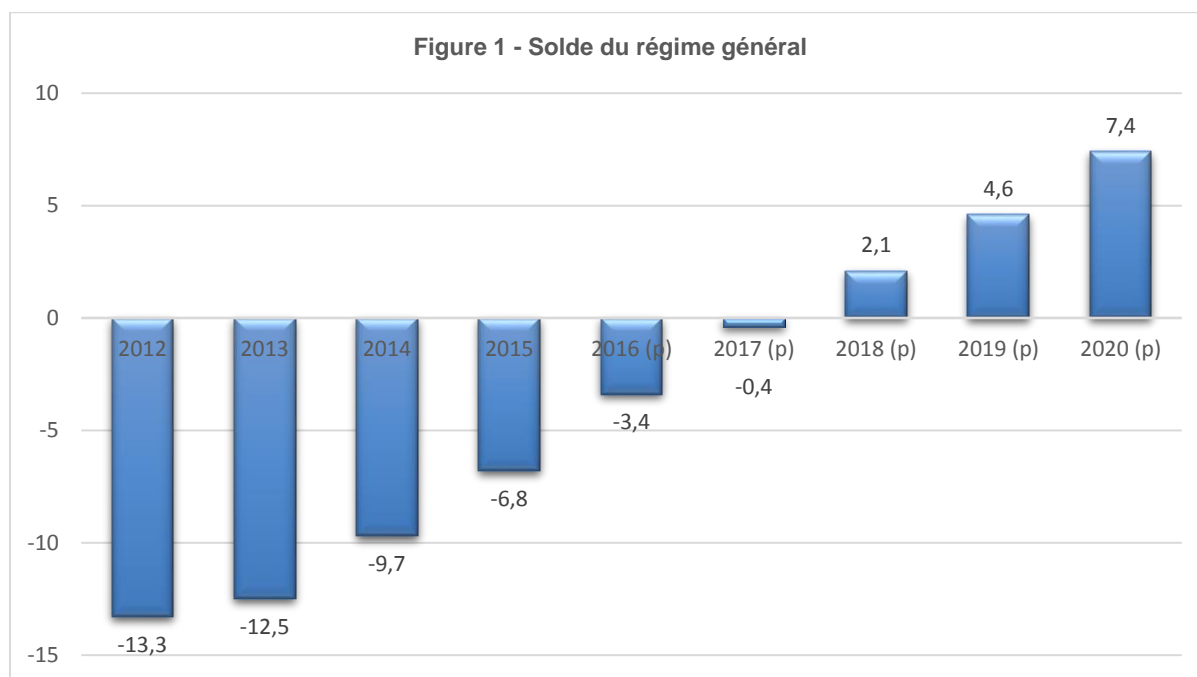
Cette annexe s'organise comme suit :

1. La première partie présente les résultats financiers du régime général de la Sécurité sociale
2. La seconde partie présente les principales dispositions nouvelles de la LFSS pour 2017
3. La troisième partie synthétise les transferts entre régimes et les transferts État – Sécurité sociale suite aux dispositions prises en loi de finance et LFSS

1. Après la pluie, le beau temps ?

Le retour à l'équilibre des comptes sociaux annoncé

C'est le choc médiatique de cette année : le quasi-retour à l'équilibre des comptes de la Sécurité Sociale annoncé par le gouvernement à la commission des comptes de la Sécurité Sociale ce 26 septembre 2016. Après avoir tous titré sur le « déficit abyssal de la Sécurité sociale » pendant plusieurs années, alimentant les imaginaires sur la non-soutenabilité financière de notre modèle de protection sociale les grands médias se demandent cette année si le gouvernement a « sauvé la Sécu ». Et au vu des projections quadriennales, c'est une reprise qui s'inscrirait dans la durée :



Source : PLFSS 2017 et LFSS 2014 à 2016
(p) : prévision

Il est en effet prévu pour 2017 un très léger déficit, de 400 millions d'euros, et le retour d'excédents dès 2018. Ces projections quadriennales sont réalisées

à partir d'hypothèses macro-économiques communes aux lois de finance et aux lois de financement de la Sécurité sociale :

Figure 2 – Prévisions macroéconomiques françaises

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
PIB (en volume)	0.6%	1.3%	1.5%	1.5%	1.8%	1.9%	1.9%
Masse salariale privée	1.6%	1.7%	2.6%	2.7%	3.6%	3.8%	4.1%
Masse salariale publique	1.7%	1.3%	1.2%	1.9%	1.5%	1.6%	1.8%
ONDAM	2.6%	2.0%	1.8%	2.1%	2.0%	2.0%	2.0%
Inflation	0,4%	0.0%	0.1%	0.8%	1.4%	1.8%	1.8%
Revalorisation des pensions	0.3%	0.0%	0.1%	0.2%	0.7%	1.2%	1.6%

Source : PLFSS 2017, annexe B

Il faut rappeler certaines dispositions prises dans les précédentes lois financières de la Sécurité sociale qui ont conduit à un certain redressement comptable :

- la branche maladie a opéré des bouleversements sévères notamment en renforçant la productivité dans les hôpitaux, avec des conditions de travail dégradées et au détriment de la qualité des soins, en augmentant le reste à charge des dépenses de santé des assurés et en réduisant le service rendu aux assurés sociaux ; ainsi, les suppressions par milliers d'emplois dans les organismes de Sécurité Sociale et du secteur de la santé et du social ont-elles permis à l'Etat de réaliser des économies ;
- la baisse du déficit de la branche famille s'explique largement par les effets de la modulation des allocations familiales permettant de récupérer 1 milliard d'euros, le transfert du budget des allocations logement sur le budget de l'État et le durcissement pour 2017 de leurs

conditions d'attribution, la réforme du congé parental, etc. ;

- Le déficit de la branche vieillesse a régressé sous l'effet de l'allongement des durées de cotisations et du recul de l'âge de la retraite, la réforme des retraites de 2014 joue désormais pleinement ses effets comptables.

Ce ne sont là que quelques exemples parlants : force est de constater que ce retour à l'équilibre est le résultat de mesures régressives adoptées depuis plusieurs années au détriment des assurés sociaux, des allocataires et des personnels des caisses et des établissements.

Par ailleurs, le gouvernement entend boucher le « trou » de la Sécurité Sociale par des recettes naturellement issues de la progression de la masse salariale (voir prévisions macroéconomiques), donc des rentrées de cotisations mais également par le prélèvement d'impôts et taxes. Ces nouvelles dispositions fiscales ainsi que les autres dispositions nouvelles pour 2017 sont présentées dans la partie suivante.

Sans avoir besoin d'en décrire le contenu, on peut donc déjà conclure sur la question de savoir si la Sécu a été sauvée cette année.

Analyse Force Ouvrière

- ⇒ Pour **Force Ouvrière**, le gouvernement continue d'inscrire des économies d'un montant sans précédent depuis 2012, réparti sur différentes mesures affectant l'ensemble des risques sociaux. Cette maîtrise des dépenses contribue à la paupérisation de la société française.
- ⇒ Alors, le gouvernement a-t-il « sauvé la Sécu » ? Si l'on raisonne d'un point de vue strictement financier, *de facto*, la Sécu n'a jamais été en danger. Son instabilité financière est naturelle, et c'est d'ailleurs la garantie de l'adaptabilité perpétuelle des prestations aux besoins de la population, aux mutations techniques et aux innovations. Depuis 70 ans, cette instabilité fait partie de sa force et nul acteur institutionnel ne s'est jamais véritablement inquiété d'un défaut de paiement de la part de la Sécurité sociale... Assise encore en grande majorité sur les revenus directs de l'activité économique, la solidité financière de la Sécurité sociale est assurée ; la crise de 2008 a largement pu le démontrer.
- ⇒ En revanche, l'énumération de dispositions prises en LFSS notamment montre au contraire

que son modèle de solidarité et de dignité, lui, est sévèrement mis à mal. Et ce, quels que soient les résultats financiers : pour **Force Ouvrière**, un excédent ou un déficit de la Sécurité sociale n'indique rien sur la qualité des services rendu ni sur la juste réparation des dommages....

- ⇒ Depuis le point historiquement bas de 2009, **Force Ouvrière** ne s'est jamais félicité du rétablissement progressif des comptes de la Sécurité sociale car celui-ci s'opère années après années à travers de très mauvaises pratiques
- ⇒ Par ailleurs, pour **Force Ouvrière** les prévisions macroéconomiques sont trop optimistes : le chômage demeure toujours très élevé et le sursaut de cette rentrée ne s'assoit sur aucune politique de l'emploi durable. Au contraire, le Pacte de responsabilité et le CICE démontrent leur inefficacité et donnent raison à **Force Ouvrière** de l'avoir immédiatement condamné.
- ⇒ Il est fort à parier qu'il sera ardu d'équilibrer à la fois le budget de la Sécurité sociale et les comptes de l'État, et compte tenu des gouvernements successifs à n'avoir pour seule politique économique qu'austérité (les « coûts du travail »), cela n'augure rien de bon pour les droits et les prestations de la Sécurité sociale dans les années à venir...

2. Les principales mesures nouvelles relatives aux branches

Branche maladie

- **La poursuite du plan ONDAM 2014-2017**

Pour 2017, l'ONDAM a été relevé à 2,1 % au lieu de 1,75 % en 2016 pour combler notamment les conséquences de la récente convention médicale avec les médecins libéraux et les revalorisations salariales, prévues dans la fonction publique hospitalière. Il n'en resta pas moins que, par rapport au tendancier « naturel » des dépenses, cela demande une économie à réaliser de 4,1 milliards d'euros pour 2017, soit 600 millions de plus que pour 2016 !

C'est plus qu'un effort qui est demandé depuis maintenant trop d'années, la saignée du secteur hospitalier n'a plus de limite : la LFSS pour 2017 organise même un rapt de fonds excédentaires destinés notamment à la formation ! Il est en effet organisé la ponction d'excédents du Fonds pour l'emploi hospitalier et de l'Association nationale pour la formation permanente du personnel hospitalier : c'est 100 et 300 millions d'euros qui sont volés respectivement à chacun pour financer le Fonds de modernisation des établissements de santé, qui finance actuellement la mise en place des GHT... contre laquelle Force Ouvrière s'oppose !

L'intégralité du plan d'économies de la branche Maladie se répartit sur différentes mesures : une intensification du « virage ambulatoire » ; des gains d'efficacité demandés aux

établissements hospitaliers ; des économies sur les médicaments et dispositifs médicaux et enfin des efforts sur la pertinence des soins. Elles correspondent aux recommandations de l'Assurance maladie au Parlement suite au rapport Charges et Produits de ce mois de juillet (voir la circulaire n°16-183).

- **De l'instauration autoritaire d'une « démocratie sanitaire »**

Depuis la réforme de l'Assurance maladie de 2004, la démocratie en santé, ou démocratie sanitaire, prend de plus en plus corps. Récemment avec la refonte de la Conférence nationale de santé et les Conférences régionales de santé, elle reprend de la vigueur avec la loi Touraine qui compte faire de la place aux associations en santé dans les instances hospitalières notamment. Ainsi, la LFSS pour 2017 prévoit la création d'un Fonds National de la Démocratie Sanitaire qui servira à financer la formation des représentants des « usagers » du système – au sens strict de la définition : des associations en santé – et ce sur les fonds directement issus de l'Assurance maladie !

Au niveau régional, c'est le Fonds d'intervention régional (FIR) des ARS qui financera ces formations. Et la LFSS pour 2017 transfère à la charge de la Sécurité sociale le reliquat que prenait en charge l'État...

- **Préparer le terrain pour l'arrivée des nouveaux médicaments innovants (anti-cancéreux)**

Mesures essentielles pour faire face à l'arrivée des nouveaux produits médicamenteux, la LFSS pour 2017 réaménage les outils à disposition de l'Assurance maladie pour négocier le prix des médicaments innovants : le dispositif ATU (Autorisation Temporaire d'Utilisation) est amélioré, le taux L est subdivisé en un taux Lh (tarif hospitalier) et un taux Lv (tarif de ville), et il est créé au sein de la CNAMTS un Fonds de financement de l'innovation thérapeutique pour lui permettre de réguler dans le temps les fluctuations de « demande » de ces produits. L'année 2017 devrait voir en effet l'arrivée de nouveaux anti-cancéreux notamment, et d'autres produits innovants dans les années très proches à venir.

Ainsi, c'est aussi le cadre des conventions entre le Comité économique des produits de santé (CEPS, qui fixe le prix de vente des médicaments) et les industriels pharmaceutiques qui est revu afin de limiter les abus de tarification et d'assurer d'une accessibilité pour tous à ces produits.

3. Donner et reprendre : exonérations et transferts tous azimuts

La tuyauterie financière entre organismes et entre l'État et Sécurité sociale et la 3^{ème} étape du Pacte de responsabilité

Sans entrer dans les détails (voir juste en suite les tableaux synthétiques), les principales dispositions affectant ou réaffectant des recettes/dépenses entre organismes de la Sécurité sociale ou entre l'État et cette dernière sont :

- la modification de niches sociales :
 - suppression de 2 dispositifs (exonérations cibles sur les DOM)
 - compensation de niches historiques (antérieures à 1994)
 - mise en place de l'exonération de cotisation maladie pour les travailleurs indépendants et les exploitants agricoles
- le transfert du Minimum contributif (pour le financement des retraites minimales) à la CNAVTS
- l'instauration d'une taxe sur le chiffre d'affaire des fournisseurs de tabac et alignement de la taxe sur les paquets de cigarettes à rouler avec celle sur les paquets de cigarettes « classiques »

Pour les détails, voici 2 tableaux récapitulants l'ensemble des opérations :

- entre régimes de Sécurité sociale, notamment sur des transferts de recettes, de charges et de compensations
- entre l'État et la Sécurité sociale, comme explicité précédemment en raison du service par la Sécurité sociale de certaines

prestations de l'État et du
soutien financier de l'État aux

régimes spéciaux de salariés
structurellement déficitaires

Figure 3 – Transferts prévus dans les lois financières pour 2017

Mesures <i>En milliards d'euros</i>	Régime général				Toutes branches RG	Tous régimes Sécu	FSV	CNSA	Fonds CMU	CADES	sphère ASSO
	Maladie	AT/MP	Vieillesse	Famille							
Pacte de solidarité et de responsabilité	-0.2	0.0	-0.2	-1.1	-1.6	-1.6	0.0	0.0	0.0	0.0	-1.6
<i>Extinction de la recette liée au prélèvement à la source sur les caisses de congés payés</i>	-0.2	0.0	-0.2	-0.1	-0.5	-0.5		0.0		0.0	-0.5
<i>Effet en année pleine de l'extension de la baisse des cotisations famille-</i>				-1.1	-1.1	-1.1					
<i>Baisse de la cotisation maladie exploitants agricoles</i>	-0.5				-0.5	-0.5					-0.5
<i>Compensation par dotation budgétaire de la baisse de taux des exploitants</i>	0.5				0.5	0.5					0.5
Nouvelles mesures à compenser	-1.7	0.0	0.0	0.0	-1.7	-1.7	0.0	-0.1	0.0	0.0	-1.8
<i>Transfert du financement des MDPH</i>					0.0	0.0		-0.1			-0.1
<i>Transfert du financement des ESAT</i>	-1.5	0.0			-1.5	-1.5					-1.5
<i>Transfert de la part Etat du FIR</i>	-0.1				-0.1	-0.1					-0.1
<i>Baisse de cotisations des travailleurs indépendants</i>	-0.2				-0.2	-0.2					-0.2
Exonérations nouvellement compensées	1.0	0.0	0.9	0.3	2.2	2.3	0.0	0.0	0.0	0.0	2.3
Compensation par transferts de dépenses	0.1	0.0	0.0	0.1	0.2	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2
<i>Allocation de logement temporaire</i>				0.0	0.0	0.0					0.0
<i>Réforme de l'articulation entre AAH et ASPA (PLF 2017)</i>					0.0	0.0	0.0				0.0
<i>Transfert des prestations familiales dans les DOM</i>				0.1	0.1	0.1					0.1
<i>ANSP</i>	0.1				0.1	0.1					0.1
Compensation par affectation de recettes fiscales	-0.1	0.0	0.0	0.3	0.2	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2
<i>Réaffectation intégrale de la TVS et modification de la définition du fait générateur</i>				0.3	0.3	0.3					0.3
<i>Ajustement de la fraction de TVA</i>	-0.1				-0.1	-0.1					-0.1
Affectation des réserves de la section 3 du FSV	0.9		0.0		0.8	0.8					0.8
Bilan des compensations avant mesures internes	-0.1	0.0	0.7	-0.5	0.1	0.2	0.0	-0.1	0.0	0.0	0.1

Figure 4 – Transferts internes à la Sécurité sociale

Transferts internes <i>En milliards d'euros</i>	Régime général				Toutes branches RG	Tous régimes Sécu	FSV	CNSA	Fonds CMU	CADES	sphère ASSO
	Maladie	AT/MP	Vieillesse	Famille							
Droits de consommation sur les tabacs	2.4	0.0	-0.4	-1.0	0.9	0.9		-0.2	-0.4		0.0
Taxe spéciale sur les contrats d'assurance	0.7			-1.2	-0.5	-0.5			0.5		0.0
Prélèvements sur les revenus du capital					0.0	0.0	-0.3	0.3			0.0
Licences UMTS			0.0		0.0	0.0	0.0				0.0
Prélèvements sur les retraites chapeau			0.2		0.2	0.2	-0.2				0.0
Sommes en déshérence			0.0		0.0	0.0					0.0
Première étape du transfert MICO vers les régimes			-1.0		-1.0	-1.0					0.0
Taxes sur les huiles alimentaires	-0.1				-0.1	-0.1					0.0
Droits de consommation sur les farines	-0.1				-0.1	-0.1					0.0
Droits de consommation sur les alcools	-0.1				-0.1	-0.1					0.0
CSSS	-2.1		2.1		0.0	0.0					0.0
Taxe sur les salaires	0.8		-3.1	2.7	0.3	0.3	-0.3				0.0
Total	1.5		-2.1	0.5	-0.2	-0.2					0.0

Source : PLFSS 2017, annexe 6

MDPH: maison départementale des personnes handicapées, ESAT : établissements de santé au travail, FIR : fonds d'intervention régional, AAH : allocation adulte handicapé, ASPA : allocation de solidarité aux personnes âgées, ANSP : agence nationale des services à la personne

UMTS : universal mobile telecommunications system, MICO : minimum contributif, CSSS : contribution sociale de solidarité des sociétés

Figure 5 – Évolution des montants des prestations versées par les organismes de Sécurité sociale pour le compte de l'État

<i>En milliards d'euros</i>	2012	2013	2014	2015
AAH	7,8	8,2	8,5	8,9
ASI	0,3	0,3	0,2	0,2
AME	0,6	0,7	0,7	0,7
FNSA	2,1	2,2	2,4	2,6
FNAL	8,5	8,4	9,0	13,8
ALT	0,1	0,1	0,1	0,1
Total	19,3	19,8	20,9	26,3

Source : PLFSS 2017, annexe 6

AAH : allocation adulte handicapée, ASI : allocation supplémentaire d'invalidité, AME : aide médicale d'État, FNSA : fonds national des solidarités actives, FNAL : fonds national d'aide au logement, ALT : aide au logement temporaire

Figure 6 – Subventions d'équilibre de l'État versées aux régimes spéciaux

<i>En millions d'euros</i>	2014	2015	LFI 2016	PLF 2017
Régimes de retraite de la SEITA	167,7	163,8	160,6	157,5
Caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines (CANSSM)	1 385,8	1 342,9	1 293,5	1 215,7
Caisse de retraite des régies ferroviaires d'outre-mer	2,9	2,8	2,4	2,2
Etablissement national des invalides de la marine (ENIM)	820,2	853,0	824,8	828,2
Subvention versée à la caisse de la SNCF	3 310,9	3 281,3	3 215,6	3 253,1
Subvention versée à la caisse de la RATP	619	618,3	652,6	680,6
Caisse nationale des industries électriques et gazières (CNIEG)	12	11,0	9,9	9,3
Protection sociale de Saint-Pierre-et-Miquelon	0,7	0,5	0,8	0,8
Agence de santé de Wallis et Futuna	29	30,2	30,2	30,2
Opéra de Paris	13,5	13,7	13,9	14,2
Comédie française	3,5	3,4	3,5	3,5
Total régimes spéciaux	6 365,3	6 320,9	6 207,8	6 195,3

Source : PLFSS 2017, annexe 6

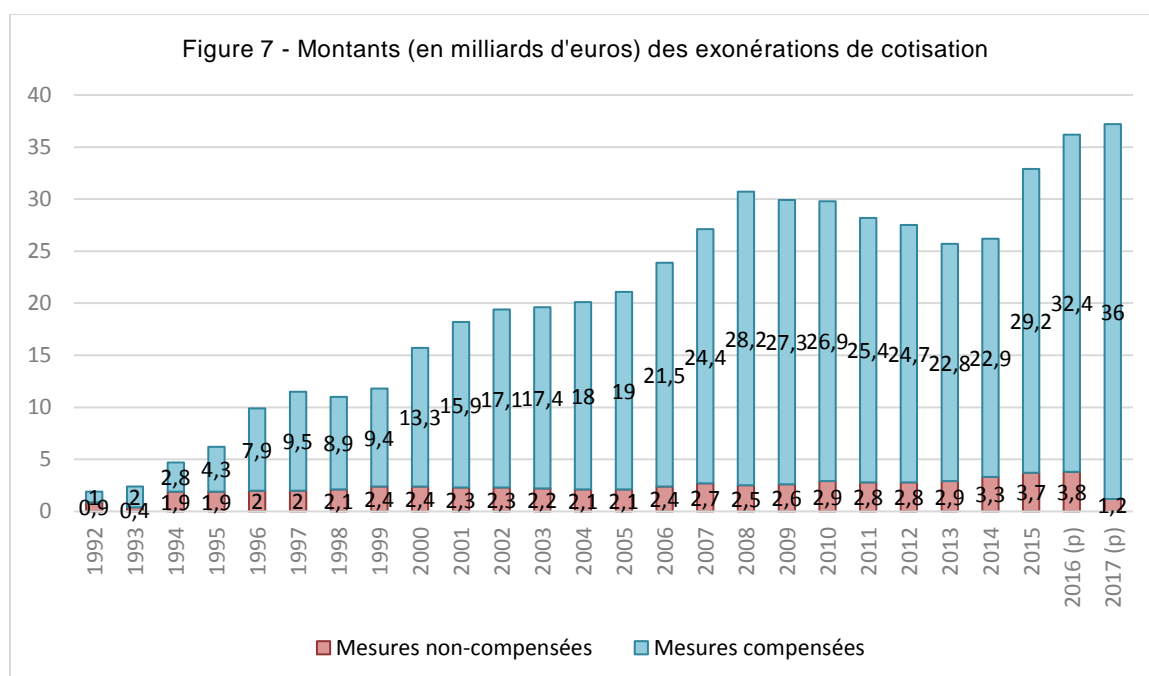
LFI : Loi de finance initiale

PLF : Projet de loi de finance

Enfin et non des moindres, les relations financières entre l'État et la Sécurité sociale concernant les niches sociales atteignent de nouveau un niveau historique. Avec le pacte de responsabilité et le CICE, les dispositifs d'exonération explosent.

Pour rappel, la LFSS distingue les exonérations selon 3 cas de figure : les allègements généraux (qui sont compensés à la Sécurité sociale), les mesures ciblées compensées et les mesures ciblées non-compensées. Enfin, les exemptions d'assiette elles-

aussi sont retracées, et ces dernières ne font pas l'objet de compensations claires, mais au contraire est seulement précisé que « les exemptions d'assiette ne donnent généralement pas lieu à compensation par l'État ». Il est important de souligner que beaucoup d'exemptions d'assiette peuvent concerner des accessoires de salaires ou revenus au bénéfice des salariés. Si Force Ouvrière exige la suppression du principe même des niches sociales, cela ne doit pas être au détriment du pouvoir d'achat des salariés.



Source : ACOSS pour 1992 – 2014, PLFSS 2017 annexe 5 pour 2015 – 2017

Figure 8 – Ensemble des niches sociales (en milliards d'euros)

	2013	2014	2015	2016 (p)	2017 (p)
Total	34,23	35,02	41,38	44,52	45,94
Allègements généraux	20,72	20,88	25,75	28,78	29,65
Exonérations ciblées compensées	3,85	3,69	3,47	3,64	6,37
Exonérations ciblées non-compensées	3,20	3,69	3,74	3,79	1,22
Exemptions d'assiette	6,44	6,74	8,41	8,30	8,69

Source : PLFSS 2017, annexe 5

Figure 9 – Focus : les mesures d'exemption d'assiette

Mesures d'exemption d'assiette	2015	2016	2017
Participation financière et actionariat salarié	1,07	0,95	1,11
<i>Participation aux résultats de l'entreprise</i>	0,42	0,37	5,88
<i>Intéressement</i>	0,54	0,50	0,50
<i>Plan d'épargne entreprise</i>	0,09	0,08	0,08
<i>Stock options et actions gratuites</i>	0,02	0,01	0,15
Protection sociale complémentaire en entreprise	3,52	3,49	3,59
<i>Prévoyance complémentaire</i>	3,42	3,40	3,51
<i>Retraite supplémentaire (y. c. retraites chapeau)</i>	0,07	0,05	0,04
<i>Plan d'épargne retraite collective</i>	0,03	0,04	0,04
Aides directes consenties aux salariés	2,67	2,69	2,77
<i>Titres restaurant</i>	1,14	1,15	1,19
<i>Chèques vacances</i>	0,33	0,33	0,34
<i>Avantages CE</i>	1,08	1,09	1,12
<i>CESU préfinancé</i>	0,11	0,11	0,12
Indemnités de rupture	1,14	1,17	1,22
<i>Indemnités de licenciement</i>	1,09	1,12	1,17
<i>Indemnités de mise à la retraite</i>	-0,01	-0,02	-0,02
<i>Indemnités de rupture conventionnelle</i>	0,07	0,07	0,07
Total exemptions	8,41	8,30	8,69

Achévé de rédiger le 22 novembre 2016