

## Généralités

## 136 Doctrine fiscale et budgétaire du quinquennat : un nouveau cap

Éric PICHET,

professeur à Kedge Business School,  
chercheur associé au Centre d'études  
sur la fiscalité des entreprises de Paris II (CEFEP)



La nouvelle politique fiscale et budgétaire marque une rupture avec celles menées depuis 1981 (les « trente-six dispendieuses »). Dans une première partie, nous rappelons la doctrine fiscale résultant du programme présidentiel et analysons les conséquences des trois mesures disruptives en fiscalité patrimoniale et locale, tout en relevant les éléments de continuité pour réduire le coût du travail ou élargir le champ de la fiscalité comportementale. Dans la seconde partie, consacrée à la politique budgétaire, nous partageons le diagnostic lucide de l'héritage et l'impératif de baisse des prélèvements obligatoires, des déficits et de la dette publique pour améliorer la compétitivité et l'attractivité du pays au nom de l'emploi et du niveau de vie. Analysant l'impact budgétaire des mesures ambitieuses figurant dans la loi de programmation et des décisions plus modestes pour 2018, nous réévaluons la trajectoire des déficits publics, de la dette et des prélèvements obligatoires, avec un focus sur le solde structurel. Nous suggérons enfin de renforcer les contraintes juridiques pesant sur l'État et de réformer la procédure budgétaire.

## Introduction

« L'histoire est une recherche (au sens étymologique grec d'*istoria*) qui a pour tâche de nommer ce qui a changé. »

Paul Ricœur, *Histoire et vérité*, Seuil, 1955, 2<sup>e</sup> éd. augmentée, 1964 ; *Temps et récit*, Seuil, 3 vol., 1983-1985, rééd. coll. « Points-Essais »

1 - Les lois relatives aux finances publiques adoptées au début d'un mandat présidentiel sont souvent cruciales car elles incarnent une nouvelle doctrine fiscale et budgétaire, comme on l'a vu en 2012<sup>1</sup>. L'année 2017 fut sur ce point particulièrement dense puisqu'aux trois traditionnelles lois de finances (initiale, rectificative et de financement de la sécurité sociale) s'est logiquement ajoutée une loi de programmation des finances publiques couvrant l'intégralité du nouveau quinquennat, soit 2017-2022, ainsi que, de manière inhabituelle et brutale une autre loi de finances rectificative destinée à combler dans l'urgence les conséquences budgétaires de l'abrogation par le Conseil constitutionnel de la taxe de 3 % sur les dividendes<sup>2</sup>.

La politique fiscale et budgétaire résultant du programme présidentiel vise à moderniser notre économie<sup>3</sup> et à lutter contre le chô-

mage de masse<sup>4</sup> via la réduction du coût du travail et la baisse des cotisations sociales<sup>5</sup>. Dans la première partie, nous rappelons cette doctrine fiscale et analysons ensuite les conséquences des trois disruptions en fiscalité patrimoniale et locale, partie intégrante d'une doctrine fiscale cohérente visant à renforcer la compétitivité des entreprises, l'attraction des talents et la création d'emplois tout en préservant le pouvoir d'achat des actifs et des classes moyennes. Nous relevons également les éléments de continuité comme la réduction du coût du travail ou l'extension du domaine de la fiscalité comportementale. Dans la seconde partie, consacrée à la politique budgétaire, nous partageons le diagnostic lucide de l'héritage et l'impératif de baisse des prélèvements obligatoires, des déficits publics et de la dette publique pour améliorer la compétitivité et l'attractivité du pays au nom de l'emploi et de l'amélioration du niveau de vie. Analysant ensuite l'impact budgétaire des mesures ambitieuses figurant dans la loi de programmation et les premières décisions, plus modestes pour 2018, nous réévaluons la trajectoire des déficits publics, de la dette et des prélèvements obligatoires sur le quinquennat, et tout particulièrement le solde structurel. Nous suggérons enfin de renforcer les

1. É. Pichet, *La doctrine budgétaire et fiscale actuelle : contraintes, mise en œuvre et conséquences* : Dr. fisc. 2012, n° 46, étude 513.

2. Cons. const., 6 oct. 2017, n° 2017-660 QPC, SOPARFI : Dr. fisc. 2017, n° 41, comm. 501, note N. Jacquot et P. Mispelon.

3. Programme d'Emmanuel Macron pour la présidentielle, p. 4, V. <https://em-marche.fr/emmanuel-macron/le-programme>.

Programme d'Emmanuel Macron pour la présidentielle, préc., p. 7.

4. *Ibid.*, p. 8.

5. « En baissant les cotisations sociales employeurs de 6 points en remplacement du CICE, et jusqu'à 10 points au niveau du SMIC, Programme d'Emmanuel Macron pour la présidentielle, p. 9.

contraintes juridiques pesant sur l'État et de réformer la procédure budgétaire.

## 1. La nouvelle doctrine fiscale et son incarnation dans les lois de financement public votées en 2017

« La difficulté n'est pas de comprendre les idées nouvelles, mais d'échapper aux idées anciennes. »

John Maynard Keynes, *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie*, 1936

2 - La nouvelle doctrine fiscale est fondée sur une analyse lucide des tares de la fiscalité actuelle qui aboutit pour les particuliers à une imposition patrimoniale confiscatoire et très supérieure à celle des autres pays développés, une fiscalité locale inique et incompréhensible et plus globalement à une architecture fiscale complexe et illisible. Pour les entreprises, le taux marginal d'IS est plus élevé qu'ailleurs et surtout le niveau record des prélèvements sur le compte d'exploitation entrave leur développement en limitant leur capacité d'investissement. Comme nous l'avons exposé en janvier 2017<sup>6</sup>, le précédent quinquennat a aggravé les défauts de la fiscalité des particuliers mais amorcé, dès 2014 et sous la contrainte d'un chômage persistant, un tournant crucial dans les prélèvements sur les entreprises<sup>7</sup>; ainsi, la hausse des prélèvements obligatoires s'est élevée à 27 mds € en 2012-2016, dont l'essentiel sur les ménages (à l'exception des plus modestes qui auront été épargnés), les entreprises bénéficiant d'une baisse via le CICE.

Dans une économie mondiale ouverte, l'assiette fiscale la plus mobile est composée du capital, du travail hautement qualifié, des profits des grandes entreprises multinationales et du patrimoine des grandes fortunes. Une partie du socle de la nouvelle doctrine est ainsi fondée sur une fiscalité incitative visant à attirer ces bases fiscales mobiles pour dynamiser l'économie. Pour décliner cette doctrine et « passer d'un modèle de société qui encourage la rente et qui exclut un grand nombre de nos compatriotes à un autre modèle qui encourage la mobilité »<sup>8</sup>, le Gouvernement a donc finalement prévu en 2018 une baisse des impôts de 7 milliards (contre 10 milliards initialement). Les nouvelles mesures fiscales ont été adoptées dans la loi de finances pour 2018<sup>9</sup>, dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018<sup>10</sup> mais aussi, plus inhabituellement, dans deux lois de finances rectificatives de fin d'année au lieu d'une.

### A. - Deux types de mesures fiscales disruptives à destination des particuliers

« Les vraies révolutions sont lentes et elles ne sont jamais sanglantes »

Jean Anouilh, *Pauvre Bitos ou le Dîner de têtes*, 1956.

6. É. Pichet, *Lois de financement public pour 2017, bilan fiscal et budgétaire du quinquennat* : Dr. fisc. 2017, n° 2, étude 47.
7. É. Pichet, *Programme de stabilité et Pacte de responsabilité : la trajectoire des finances publiques de 2014 à 2017* : Dr. fisc. 2014, n° 31-35, étude 471.
8. Audition de M. Darmanin devant la Commission des finances de l'Assemblée nationale sur le projet de loi de programmation des finances publiques et le projet de loi de finances 2018, 27 sept. 2017, p. 4.
9. L. n° 2017-1837, 30 déc. 2017. « La quasi-totalité des mesures fiscales du quinquennat figure dans le projet de loi de finances 2018 pour rentrer en application dans les deux ans », in *Projet de loi de finances 2018, Rapport économique social et financier, Stratégie de politique économique de la France*, p. 18.
10. Cette loi comporte un volet fiscal important avec deux mesures principales : la hausse de la CSG de 1,7 point et la hausse du droit de consommation sur les tabacs d'un euro par paquet.

3 - La doctrine fiscale patrimoniale marque une rupture en s'inspirant très largement du modèle scandinave, notamment suédois<sup>11</sup>, et en s'alignant sur le paradigme des autres pays de l'OCDE fondé sur une fiscalité duale des revenus des particuliers, les revenus du travail étant imposés progressivement et ceux du capital forfaitairement.

#### 1° Une révolution dans la fiscalité patrimoniale

4 - En Suède, la réforme de 1990 a stimulé la croissance, l'écart moyen de croissance entre la Suède et la France étant en moyenne d'un point de PIB entre 2004 et 2016. Le taux de l'IR reste en revanche plus progressif qu'en France mais culmine au niveau moins élevé de 57 % (en France 62,20 % en incluant les prélèvements sociaux).

##### a) La fin de l'ISF et la création de l'IFI

« L'intérêt des propriétaires terriens est constamment opposé à ceux de toutes les autres classes de la société. »

David Ricardo, « *Essay on the Influence of a low price of corn on the profits of stock* », *The Works and Correspondance of David Ricardo* (éd. Pierro Sraffa), vol. IV, p. 21

5 - À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018, l'ISF est supprimé et remplacé par un impôt sur la fortune immobilière (IFI) au nom du soutien à l'économie productive et de la lutte contre la rente immobilière<sup>12</sup>.

##### 1) Les caractéristiques de l'IFI

6 - L'article 31 de la loi de finances pour 2018 ayant abrogé l'ISF, l'IFI est un nouvel impôt, qui reprend de nombreuses règles du défunt. Codifié aux articles 964 et suivants du CGI, il frappe les actifs immobiliers non affectés à l'activité professionnelle de leur propriétaire. Ce nouvel impôt ne concernerait plus que 150 000 foyers (contre 330 000) et rapporterait environ 850 M € (contre 4,1 milliards)<sup>13</sup>.

7 - **L'IFI, héritier de l'ISF.** - Comme l'ISF, l'IFI pèse sur la capacité contributive liée à la détention d'un patrimoine mais uniquement circonscrit aux biens immobiliers<sup>14</sup>. Le seuil d'imposition reste fixé à 1 300 000 € et le barème de l'impôt est identique au dernier barème de l'ISF. Corrélativement, le régime d'exonération des biens professionnels est redéfini et recentré sur l'immobilier<sup>15</sup>. Les 5 cas d'exoné-

11. « J'ai toujours considéré qu'il y avait, dans ce que certains ont pu appeler le modèle suédois, une véritable source d'inspiration à plusieurs égards », E. Macron lors de la visite du Premier ministre suédois S. Lofven, le 31 juillet 2017. La grande réforme suédoise de 1991 imposait le capital au taux forfaitaire de 30 % ramenait le taux marginal de l'IR à 57 %, l'IS de 58 % à 30 % avec concomitamment une forte réduction des niches fiscales (ce qui rendait la lutte contre la fraude fiscale plus facile). Parallèlement, une baisse drastique de la dépense publique était engagée ramenant les prélèvements obligatoires de 53 % en 1990 à 47 % en 2013 et les effectifs du secteur public de 1,7 million en 1990 à 1,3 million en 2013. L'impôt sur la fortune ne fut lui, supprimé qu'en 2011.

12. M. Macron s'inspire ici directement de Ricardo (1771-1823). Il estime que la rente immobilière, tout comme la rente foncière de l'époque de Ricardo, croît avec la pression démographique et ne récompense ni l'effort ni l'inventivité de l'entrepreneur. Pour une synthèse de l'œuvre de Ricardo, V. É. Pichet, *Ricardo, le premier économiste* : Éditions du Siècle, 2003.

13. *Rapp. AN n° 273, projet de loi de finances 2018, 12 oct. 2017, p. 202, par J. Giraud.*

14. L'IFI frappera, à l'exclusion des actifs financiers et de la plupart des biens mobiliers, les biens et droits immobiliers non affectés à l'activité professionnelle du propriétaire, que ceux-ci soient détenus directement ou indirectement par l'intermédiaire de sociétés et de véhicules d'investissement spécialisés, et ce quel que soit le nombre d'entités interposées entre le contribuable et le bien immobilier. Un ajustement du périmètre de l'assiette au cours des débats parlementaires a maintenu les SCPI dans le champ mais en a exclu les actions de SIIC en cas de détention inférieure à 5 % de la foncière (CGI, art. 972 ter) afin de ne pas détourner les investisseurs de ces sociétés cotées.

15. En cas de détention indirecte, seule la valeur de l'actif de la société représentative des immeubles taxables serait soumise à l'impôt, sans référence à la notion de prépondérance immobilière. À noter toutefois qu'il

ration des bois, forêts et biens agricoles sont maintenus (CGI, art. 976) et l'abattement de 30 % sur la valeur de la résidence principale est préservé. Le plafonnement à 75 % des revenus de la somme de l'IFI et de l'impôt sur le revenu ainsi que le dispositif anti-abus « *cash box* » instauré par la loi de finances pour 2017 sont conservés. Si la réduction d'impôt ISF-PME introduite en 2007 par la loi TEPA est supprimée à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018, celle au titre des dons réalisés au profit de certains organismes d'intérêt général est maintenue, étant précisé que seuls les dons réalisés jusqu'au 31 décembre de l'année précédant le fait générateur d'imposition seront retenus (auparavant, ceux-ci pouvaient être réalisés jusqu'à la date limite de dépôt de la déclaration d'ISF).

**8 - Des différences majeures.** – Conséquence de la modification de l'assiette taxable de l'impôt, le passif déductible est limité aux seules dettes afférentes à des biens immobiliers. Il inclut donc les dépenses d'acquisition de réparation, d'entretien et d'amélioration des seuls biens imposables ainsi que les seules impositions qui leur sont directement liées comme la taxe foncière et l'IFI lui-même à l'exclusion de l'impôt sur les revenus, y compris fonciers. Pour éviter des montages purement fiscaux, trois grands types de mécanismes anti-abus sont mis en place. Les dettes contractées directement ou indirectement auprès d'un membre de la famille ne sont pas déductibles (CGI, art. 974). Le capital des prêts *in fine* n'est déductible qu'après application d'un mécanisme dit de linéarisation sous forme d'un coefficient annuel de dépréciation<sup>16</sup>. Enfin un plafond général de déduction des dettes est instauré dès lors que la valeur des actifs imposables excède 5 M € et que le montant des dettes est supérieur à 60 % de cette même valeur, l'excédent de dettes n'étant admis en déduction qu'à hauteur de 50 %<sup>17</sup>. Quant aux modalités déclaratives et de recouvrement de l'IFI, elles sont alignées sur celles applicables en matière d'impôt sur le revenu : il n'y a donc plus de déclaration séparée à remplir.

## 2) Les conséquences inattendues de la suppression de l'ISF

**9 - Même si la quasi-totalité des assujettis à l'ISF bénéficient de la nouvelle donne, la fiscalité de l'immobilier reste très élevée en France et des mesures symboliques de taxation de signes extérieurs de richesse ont été prises.**

**10 - Une imposition de l'immobilier qui reste à un niveau record.** – Malgré la suppression de l'ISF, la France restera le pays de l'Union européenne qui impose le plus l'immobilier avec un record de 4,6 % du PIB en 2015 (dont 3,2 % en impôts récurrents sur la propriété), devant le Royaume-Uni (4,3 %), la moyenne se situant à 2,5 % dans l'UE, à 2,4 % dans la zone euro et à 1 % en Allemagne<sup>18</sup>. Le maintien d'une double imposition progressive des revenus fonciers et du patrimoine immobilier reste une anomalie pénalisante.

**11 - Des mesures symboliques pour contrer les accusations de « cadeaux aux riches ».** – Conséquence directe de l'émoi politique déclenché par la suppression de l'ISF, la majorité parlementaire a adopté, par voie d'amendement, des taxations symboliques (dans les deux sens du terme) de certains biens mobiliers, donc exclus par na-

n'est pas tenu compte de l'immobilier détenu indirectement lorsque la participation détenue par le contribuable au capital de la société n'excède pas 10 % (CGI, art. 965, 2°) ou 20 % pour les organismes de placement collectif (CGI, art. 972 bis).

16. La déduction est limitée à hauteur du montant total de l'emprunt diminué d'une somme égale à ce montant multipliée par le nombre d'années écoulées depuis le versement du prêt est divisée par le nombre total d'années du prêt. Pour les prêts sans terme le plafond du dénominateur est de 20 ans.

17. Le redevable qui peut justifier que le montant de sa dette n'a pas été contracté dans un but principalement fiscal peut toutefois procéder à une déduction totale.

18. *Comm. UE, DG Taxation and Customs Union, Taxation trends in the European Union, 2017, p. 39.*

ture du nouvel IFI, mais perçus comme somptuaires et non productifs par l'opinion publique. Ainsi, l'article 34 de la loi de finances pour 2018<sup>19</sup> instaure un prélèvement additionnel à la taxe proportionnelle sur les certificats d'immatriculation des véhicules de tourisme (dite taxe sur les cartes grises) codifié à l'article 963 A du CGI de 500 € par cheval fiscal supplémentaire lors de l'immatriculation des voitures neuves de plus de 35 chevaux fiscaux (plafonnée à 8 000 €) pour un rendement attendu de 30 M € par an. L'article 36 de la loi de finances 2018<sup>20</sup> aménage quant à lui la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules dont la puissance fiscale est supérieure ou égale à 15 CV (1 000 € au lieu de 300 € précédemment). Les bateaux de plaisance restant le symbole de la fortune oisive et ostentatoire, au droit annuel de francisation et de navigation (DAFN) s'ajoute désormais un droit de passeport applicable aux grands navires de plaisance détenus par les résidents français quel que soit le lien de propriété qu'ils ont avec le bateau et quel que soit le pavillon de leur bateau (pour un rendement estimé entre 5 et 10 M €)<sup>21</sup>. Les métaux précieux n'échappent pas non plus à une imposition plus lourde, puisque la taxe forfaitaire sur la vente de ces biens (CGI, art. 150 VK) passe 10 % à 11 % afin de « tirer les conséquences de la création de l'IFI qui se traduit par une réduction globale de la fiscalité sur les métaux précieux ».

## b) La fin de la taxation au barème des revenus du patrimoine financier et la création d'un prélèvement forfaitaire

**12 - On suit ici encore le modèle scandinave introduit en 1987 au Danemark, puis en Finlande, en Norvège et en Suède.** L'objectif principal de la réforme est d'accroître la lisibilité, la prévisibilité et l'efficacité de la fiscalité du capital, afin de favoriser l'investissement.

### 1) Les caractéristiques du prélèvement forfaitaire

**13 - L'article 28 de la loi de finances pour 2018<sup>22</sup> procède à une refonte globale du régime d'imposition des revenus du capital, en prévoyant une taxation forfaitaire à l'IR (« flat tax ») au taux de 12,8 % qui se substitue à l'imposition au barème dès le 1<sup>er</sup> janvier 2018.** Complétée par des prélèvements sociaux au taux de 17,2 % suite à l'augmentation de la CSG de 1,7 point par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018, cette imposition forfaitaire forme ce qu'il est convenu d'appeler le « prélèvement forfaitaire unique » (PFU), au taux global de 30 %.

**14 - Un prélèvement forfaitaire très large....** – Le taux de prélèvement global de 30 % s'appliquera à l'ensemble des revenus de capitaux mobiliers (intérêts, revenus distribués et assimilés comme les jetons de présence), aux dividendes sans l'abattement de 40 % et aux plus-values. Si l'option pour l'imposition au barème de l'IR des revenus mobiliers dans le champ reste possible et le prélèvement forfaitaire obligatoire non libératoire de l'IR sur certains revenus de capitaux mobiliers maintenu, ce dernier passe de 21 % à 12,8 % ce qui aura comme conséquence pratique qu'un particulier qui l'aura acquitté n'aura pas d'imposition complémentaire.

**15 - ... ne ménageant que de rares exceptions favorables aux contribuables.** – Si la réforme est favorable aux détenteurs d'un contrat d'assurance vie de moins de 8 ans puisque la taxation passe à 30 % au lieu de 52,2 % à moins de 4 ans et 32,2 % entre 4 et 8 ans, il subsistait des cas dans lequel le prélèvement forfaitaire pouvait paradoxalement alourdir la fiscalité de certains placements comme l'épargne salariale, l'épargne logement ou les contrats d'assurance-

19. *L. n° 2017-1837, 30 déc. 2017, art. 34 : Dr. fisc. 2018, n° 3, comm. 114.*

20. *L. n° 2017-1837, 30 déc. 2017, art. 36 : Dr. fisc. 2018, n° 3, comm. 113.*

21. Comme l'a fait pertinemment remarquer M. de Courson en Commission des finances, ces mesures ne peuvent que dissuader les propriétaires de bateaux et encourager les montages via des locations : le rendement de la mesure en sera d'autant plus faible.

22. *L. n° 2017-1837, 30 déc. 2017, art. 28 : Dr. fisc. 2018, n° 1, comm. 20.*

vie de plus de 8 ans, qui auraient été taxés à 30 % prélèvements sociaux inclus au lieu de 23 % (soit 7,5 % + 15,5 %) sous l'empire de la législation précédente. Pour garantir la sécurité juridique de l'assurance vie, un amendement a donc permis aux produits des bons et contrats de capitalisation et d'assurance vie attachés à des primes versées jusqu'au 26 septembre 2017 de conserver le bénéfice du régime applicable avant la réforme (CGI, art. 125-0 A, II, 1), tout comme pour ceux attachés à des versements postérieurs à cette date mais seulement si le montant total des encours nets de produits détenus par le bénéficiaire est inférieur à 150 000 € (lorsque ce seuil est dépassé, une fraction des produits est le cas échéant éligible au taux de 7,5 % – CGI, art. 200A, I, B, 2° nouveau). Enfin, le prélèvement forfaitaire impliquant initialement la suppression de tous les abattements pour durée de détention, l'abattement fixe de 500 000 € sur la plus-value de cession d'une entreprise au moment du départ en retraite du dirigeant a été réintroduit au moins jusqu'au 31 décembre 2022.

## 2) Les polémiques sur le prélèvement forfaitaire

**16** - Si les revenus fonciers restent imposés au barème et si les plus-values immobilières et celles sur biens meubles corporels conservent leur spécificité, Bercy a indiqué que 44 % des gains du prélèvement forfaitaire unique profiteront à 1 % des ménages, ce qui n'a pas manqué de relancer le débat sur les « cadeaux aux riches ». Si nul n'a contesté le principe du maintien des revenus soumis au prélèvement forfaitaire dans l'assiette de la contribution exceptionnelle sur les hauts revenus de l'article 223 sexies du CGI, ce qui revient finalement à un taux non pas de 30 % mais jusqu'à 34 %, la question du taux futur en cas d'augmentation de la CSG est restée sans réponse, alors même que c'est le taux de l'IR qui a servi de variable d'ajustement lors des derniers arbitrages budgétaires.

**17 - Des risques d'optimisation limités.** – Bercy estime le coût de la mesure à 1,3 milliard en 2018 puis 1,9 milliard en 2019, l'OFCE à 4 milliards<sup>23</sup> mais certains économistes à près de 10 milliards. Ces derniers ont souligné le risque d'optimisation de la part des contribuables (chefs d'entreprise ou indépendants) qui ont une liberté d'affectation de leurs profits entre dividendes et salaires, phénomène qui aurait été observé dans les pays scandinaves et qui risquait donc d'alourdir le coût du nouveau régime<sup>24</sup>. Alerté par ces commentaires, le Sénat avait voté un mécanisme anti-abus prévoyant la réintégration dans la base d'imposition au barème progressif de tout dividende qui dépasserait 10 % de la valeur de l'investissement de l'entrepreneur, un peu sur le modèle actuel de la taxation des dividendes dans les SARL à l'IS, amendement finalement écarté par l'Assemblée nationale qui l'a estimé prématuré. S'il est possible qu'un faible mouvement d'optimisation apparaisse, il sera à notre avis amplement contrebalancé par un puissant mouvement inverse de plus-values extériorisées, de telle sorte qu'il est vraisemblable que le rendement global de l'impôt sur les plus-values sur valeurs mobilières devienne rapidement supérieur à ce qu'il était auparavant.

**18 - L'ordre d'imputation des moins-values.** – Le Conseil d'État ayant annulé une instruction fiscale relative à l'ordre d'imputation des moins-values sur les plus-values<sup>25</sup>, les contribuables disposaient sous le régime précédent de la faculté de choisir librement les plus-values sur lesquelles imputer les moins-values disponibles ce qui pouvait générer de nombreux contentieux car l'Administration estimait que le choix de l'année d'imputation n'était pas libre. Pour sup-

primer toute ambiguïté, l'article 28 de la loi de finances pour 2018 a précisé que les moins-values subies au titre d'une année s'imputent désormais prioritairement et obligatoirement sur les plus-values imposables réalisées au titre de cette même année (CGI, art. 150-0-D, 11).

## 2° Les mesures en faveur des actifs et des classes moyennes

**19** - Afin de valoriser le travail et d'alléger la pression fiscale sur les classes moyennes, une baisse des cotisations sociales sur les salaires et de la taxe d'habitation s'applique dès 2018.

### a) L'amélioration du pouvoir d'achat des salariés via la baisse des charges sociales et la bascule sur la CSG

**20** - Conformément au programme présidentiel<sup>26</sup>, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 baisse les cotisations sociales des salariés afin d'améliorer leur pouvoir d'achat, baisse financée par la hausse de la CSG. Les deux mesures seront neutres pour les agents publics et les indépendants, mais pénalisantes pour les retraités les plus aisés.

#### 1) La baisse des charges sociales...

**21** - La baisse des charges sociales salariales s'effectue en deux temps : 2,2 points au 1<sup>er</sup> janvier et 0,95 point en octobre. Elle représente plus de 22 milliards par an.

**22** - La baisse des charges salariales était initialement prévue dès le 1<sup>er</sup> janvier 2018 mais les contraintes européennes ont amené le Gouvernement à l'étaler dans le temps. La part salariale de la cotisation d'assurance maladie de 0,75 % est supprimée dès le 1<sup>er</sup> janvier 2018 (mais la part patronale a été augmentée par décret de 0,11 %). Dans l'attente de la réforme de l'assurance chômage, la cotisation salariale d'assurance-chômage passe de 2,4 % à 0,95 % au 1<sup>er</sup> janvier 2018 et ne sera totalement supprimée que le 1<sup>er</sup> octobre 2018.

**23** - Par ailleurs, il était prévu non pas de défiscaliser les heures supplémentaires sur le modèle de la mesure prise en 2007 mais de les exonérer de charges<sup>27</sup>. Si cette dernière mesure doit en principe s'insérer dans les baisses d'impôts de 21 milliards au cours du quinquennat pour un montant de 3,5 milliards, à ce jour aucun calendrier n'a été communiqué<sup>28</sup>.

#### 2) ...financée par une hausse de la CSG

**24** - Le choix d'une hausse de la CSG a été préféré à celle de la TVA afin d'accentuer l'avantage pour les actifs et de renforcer la solidarité intergénérationnelle.

**25 - Une forte hausse qui ne touche pas tous les revenus....** – Dans ce contexte, la hausse de la CSG doit être comprise comme une mesure de solidarité intergénérationnelle à un moment où les revenus des retraités inactifs sont en moyenne supérieurs à ceux des actifs. Si la CSG sur les revenus d'activité passe à 9,2 %, dont 2,4 % non déductibles de l'IR, et celle sur les revenus du patrimoine et de placement de 8,2 % à 9,9 %, la CSG sur les pensions de retraite, préretraite et invalidité ne culmine qu'à 8,3 % (dont 2,4 % non déductibles), les allocations chômage étant à 6,2 %, les revenus de remplacement soumis à un taux réduit à 3,8 % et les faibles revenus de remplacement toujours exonérés.

**26 - ...et vise les retraités non exemptés.** – S'agissant des revenus de remplacement, la hausse de 1,7 point est réservée aux seuls revenus déjà soumis au taux de 6,6 %, à savoir les pensions de retraite et d'in-

23. Rapp. AN n° 273, projet de loi de finances 2018, préc., p. 202.

24. Ainsi, Gabriel Zucman évaluait dans *Le Monde* du 25 octobre 2017 à près de 10 mds € la perte pour l'État. Il semble toutefois que ces estimations soient quelque peu fantaisistes au vu du nombre de contribuables potentiellement concernés.

25. CE, 8<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> ss-sect., 12 nov. 2015, n° 390265, Galbert Defforey : *JurisData* n° 2015-026150 ; Dr. fisc. 2016, n° 6, comm. 155, concl. B. Bohnert, note R. Mortier.

26. « Nous améliorerons le pouvoir d'achat de tous les travailleurs sans que cela ne revienne plus cher aux employeurs. », in *Programme d'Emmanuel Macron pour la présidentielle*, préc., p. 27.

27. « Nous rétablirons les exonérations de cotisations sociales pour les heures supplémentaires » in *Programme d'Emmanuel Macron pour la présidentielle*, préc.

28. Selon le rapport économique social et financier publié le 3 octobre 2017 par Bercy.

validité – les autres revenus de remplacement, tels que les allocations chômage et les indemnités journalières de sécurité sociale, étant exclus du champ de la hausse de CSG. La hausse ne touche donc que les pensions relevant du taux plein de CSG, perçus par des personnes dont le RFR de l'année N-2 excèdent les seuils définis par le 2° du III de l'article L. 136-8 du Code de la sécurité sociale, soit un RFR de 14 375 € pour une personne seule et de 22 051 € pour un couple.

Au total sur les 14 millions de retraités, 7 millions sont concernés par la hausse de la CSG à taux plein pour un surcoût de 4,5 milliards. Toutefois pour une partie d'entre eux la hausse sera neutralisée par la baisse de la taxe d'habitation et *in fine* seuls 2,5 millions de retraités devraient subir un alourdissement de leurs prélèvements obligatoires sans compensation : ceux dont le revenu fiscal de référence est supérieur à 27 000 € ou 43 000 € pour un couple<sup>29</sup>.

#### b) La baisse de la taxe d'habitation en faveur des classes moyennes

**27 - L'exonération de la taxe d'habitation pour « tous les Français des classes moyennes et populaires (soit 80 % des ménages) »**<sup>30</sup> est initiée via un dégrèvement intégralement financé par l'État et donc neutre pour les communes.

**28 - La taxe d'habitation cumule de nombreux défauts :** inéquitable car calculée sur des bases fixées en 1970 et actualisées uniquement en 1980, elle aboutissait souvent à un impôt régressif amenant les contribuables logeant dans des appartements récents des communes pauvres à payer plus que ceux occupant de plus grands appartements de standing de communes riches. Même si 4 millions de foyers en étaient déjà exonérés en 2016 elle concentrait une part importante des contentieux fiscaux comme le relève régulièrement le rapport annuel du Comité du contentieux fiscal douanier et des changes. Ainsi, en 2016, pour un nombre de 1,17 million de demandes gracieuses, 35 % portaient sur la taxe d'habitation<sup>31</sup>.

**29 - Dégrèvement progressif de la taxe pour 80 % des ménages.** – Pour les foyers bénéficiaires, le dégrèvement sera de 30 % en 2018 puis de 65 % en 2019, l'objectif de la réforme étant de dispenser environ 80 % des foyers de son paiement au titre de leur résidence principale d'ici à 2020. Le dégrèvement de 2018 concernera les foyers dont le revenu fiscal de référence n'excède pas 27 000 € pour un célibataire, majoré de 8 000 € pour chacune des deux premières demi-parts puis de 6 000 € par demi-part supplémentaire<sup>32</sup>. Le Gouvernement a donc fait le choix de raisonner non pas en unité fiscale (le foyer) mais en unité de consommation, ce qui est économiquement logique. Le principe d'autonomie financière des collectivités n'étant pas une autonomie fiscale, si elles ont un droit constitutionnel de dépenser librement leurs ressources (recettes fiscales, dotations ou emprunts), elles ne peuvent créer des impôts<sup>33</sup>, tout au plus peuvent-elles moduler dans certaines limites les taux d'imposition puisque selon l'article 72-2 de la Constitution : « la loi

peut les autoriser à en fixer l'assiette et le taux dans les limites qu'elle détermine ». C'est pourquoi, comme l'a relevé le Conseil constitutionnel dans sa décision de conformité, rien n'interdira aux communes d'augmenter le taux de la taxe dans les limites prévues par la loi, avec l'inconvénient électoralement majeur de rendre de nouveau imposables des contribuables qui auraient dû être exonérés.

**30 - Prélude à une suppression définitive.** – L'exposé des motifs du projet de loi de finances pour 2018 anticipait la disparition de ce vieil impôt puisqu'« un mécanisme de limitation des hausses de taux décidées ultérieurement par les collectivités et de prise en charge de leurs conséquences, de manière à garantir un dégrèvement complet, en 2020, pour les foyers concernés, sera discuté dans le cadre de la conférence nationale des territoires. Dans ce cadre sera également mise à l'étude une refonte plus globale de la fiscalité locale »<sup>34</sup>. La taxe d'habitation rapportant plus de 23 mds € et représentant environ 20 % des dépenses de fonctionnement des communes, maintenir un impôt payé par seulement 20 % de la population poserait en effet des questions d'équité et de constitutionnalité. En janvier 2018, le Gouvernement envisageait 3 options pour la remplacer, soit une dotation supplémentaire de l'État qui courrait alors le risque de l'inconstitutionnalité du fait du plancher de 60,8 % des recettes autonomes des collectivités territoriales, soit un fléchage d'un impôt national mais rompant le lien entre les collectivités et le territoire soit une réallocation des impôts actuels entre collectivités.

### 3° Conclusion sur les mesures fiscales pour les particuliers

**31 -** Les mesures disruptives exposées ci-dessus feront date dans l'histoire de la fiscalité personnelle. Elles sont toutefois éclipsées chez les contribuables par des interrogations sur leurs conséquences sur le pouvoir d'achat et surtout par la mise en œuvre au 1<sup>er</sup> janvier 2019 du prélèvement à la source.

#### a) Le prélèvement à la source en place au 1<sup>er</sup> janvier 2019

**32 -** L'article 60 de la loi de finances pour 2017 a institué le principe du prélèvement à la source (PAS), et prévu les modalités de traitement de l'année de transition via un crédit d'impôt modernisation du recouvrement (CIMR), afin d'éviter les doubles impositions et de décourager tout montage d'optimisation. Initialement prévu pour être mis en place au 1<sup>er</sup> janvier 2018, le report d'un an a été acté rapidement par le nouveau Gouvernement et ratifié par le Parlement. En dernier lieu, l'article 11 de la loi de finances rectificative pour 2017 a apporté quelques aménagements techniques.

Pour l'immense majorité des contribuables dont les revenus sont réguliers, le PAS ne sera qu'une nouvelle modalité de recouvrement de l'impôt, plus simple et contemporaine de la perception du revenu. Toutefois, les contribuables qui disposent d'une liberté de fixation de leurs revenus, comme les indépendants et les chefs d'entreprise, pourraient se verser une rémunération inhabituellement élevée au cours de l'année blanche<sup>35</sup> de 2018. Il a donc été prévu de limiter le crédit d'impôt à la rémunération la plus élevée des 3 années précédentes et même de créer un nouveau concept fiscal en taxant les gratifications dites « surrogatoires » c'est-à-dire celles qui vont au-delà de ce qui est raisonnable. Les réductions et crédits d'impôt relatifs à 2018 resteront valables. Seuls les détenteurs de revenus fonciers et les épargnants volontaires seront perdants car seule la moyenne des travaux réalisés en 2018 et 2019 sera déduite des revenus fonciers 2019 tout

29. Rapp. AN n° 273, projet de loi de finances 2018, préc., p. 98.

30. Programme d'Emmanuel Macron pour la présidentielle, préc., p. 29.

31. Comité du contentieux fiscal, douanier et des changes, Rapp. annuel 2016 à l'intention du Gouvernement et du Parlement : JO 11 août 2017, p. 19.

32. Afin d'éviter des effets de seuil, un dégrèvement dégressif est en outre prévu pour les foyers se situant entre ces limites et 28 000 € pour une part (majoré de 8 500 € pour les deux demi-parts suivantes) soit 45 000 € pour un couple (majoré de 6 000 € par demi-part supplémentaire) ces plafonds étant définis par le 1° du II bis de l'article 1417.

33. Le Conseil constitutionnel a rappelé que les deux premiers alinéas de l'article 72 de la Constitution ne garantissent aucun principe d'autonomie fiscale des collectivités territoriales, Cons. const., 29 déc. 2009, n° 2009-599 DC, Loi de finances pour 2010, cons. 64 : JurisData n° 2009-024427 ; Dr. fisc. 2010, n° 4, comm. 98, note L. Vallée ; JCP E 2010, 1890, chron. F.-G. Trébulle ; JCP A 2010, 2038, note Ph. Billet ; JCP G 2010, 61, note A. Barilari ; AJDA 2010, p. 277, note W. Mastor ; D. 2010, p. 1508, obs. V. Bernaud et L. Gay ; LPA 2010, n° 99, p. 6, chron. L. Baghestani-Perrey, A.-L. Cassard-Valembois et L. Janicot ; RFD const. 2010, p. 397, chron. É. Besson ; Rev. adm. 2010, p. 250, note N. Bettio.

34. Exposé des motifs du projet de loi de finances 2018, p. 32.

35. Le terme d'année blanche fait polémique puisque, les revenus des contribuables augmentant globalement plus que la hausse des barèmes, concrètement l'État devrait encaisser en 2019 des recettes d'IR supérieures à celles du système précédent. Le terme est pourtant judicieux car d'un point de vue comptable il y a bien pour la très grande majorité des contribuables aux revenus d'activité réguliers, disparition pure et simple du passif constitué de l'IR sur les revenus 2018.

comme la moyenne des versements en 2018 et 2019 dans le cas où les cotisations de 2018 seraient inférieures à celles de 2017 et 2019 en lissant le paiement des cotisations de régime d'épargne retraite<sup>36</sup>.

Le coût pour les entreprises continue à faire débat, le cabinet Taj mandaté par le Sénat l'estimait à 1,3 milliard la première année et 100 millions par an ensuite, alors que l'Inspection des finances l'évaluait entre 320 et 420 millions la première année puis entre 60 et 70 millions ensuite.

#### b) Un chiffrage délicat des mesures fiscales en 2018

**33 -** Le chiffrage du coût du prélèvement à la source n'est pas le seul à créer la polémique, puisque l'évaluation gouvernementale d'un gain de 1,8 milliard (puis 5,5 milliards en année pleine)<sup>37</sup> des nouvelles mesures fiscales en faveur des ménages a été remise en cause par l'INSEE, qui a publié dans sa note de conjoncture de décembre 2017<sup>38</sup> une estimation de hausse des prélèvements obligatoires sur les ménages de 4,5 mds € soit -0,3 % de pouvoir d'achat. Il semble que 85 % de l'écart porte sur l'impact des hausses des taxes sur le tabac et la fiscalité énergétique, qui pour l'INSEE, raisonnant à comportements inchangés du consommateur<sup>39</sup>, obérerait le pouvoir d'achat de 8 mds €. Or, Bercy affirme que ces hausses modifieront le comportement des consommateurs et réduiront donc le rendement de ces taxes : c'est sans doute vrai mais dans quelle mesure ?

### B. - Des éléments de la doctrine dans la continuité du précédent quinquennat

**34 -** Si les mesures de rupture sont les plus visibles, la nouvelle doctrine intègre de nombreux éléments qui s'inscrivent dans le prolongement de la politique précédente, qu'il s'agisse de la poursuite de la baisse du coût du travail pour les entreprises, de la lutte contre la fraude ou du renforcement de la fiscalité comportementale.

#### 1° Une volonté affichée d'allègement de la fiscalité des entreprises

**35 -** Le Gouvernement entend dès 2018 et tout au long du quinquennat mener une politique fiscale de réduction de l'imposition des coûts de production via une baisse du taux normal de l'IS, la transformation du CICE en allègement de cotisations patronales, l'abrogation de la contribution de 3 % sur les montants distribués et la suppression de la quatrième tranche de la taxe sur les salaires.

#### 2° La baisse du taux normal de l'IS

**36 -** La baisse de l'IS est un signal fort d'attractivité de notre économie car ce taux est particulièrement regardé par les entreprises dans leurs décisions d'implantation. On pourra toutefois regretter que cette baisse ait été brouillée par la surtaxe de l'IS dû en 2017.

#### a) L'extension de la baisse du taux de l'IS

**37 -** Si le mouvement de baisse de l'IS a été initié sous le précédent quinquennat via le programme de stabilité et le pacte de responsabi-

lité de 2014 qui prévoyait une baisse de la surtaxe de l'IS en 2016 et de l'IS en 2017<sup>40</sup>, il doit s'accélérer dans le quinquennat actuel sous l'influence de la baisse générale des taux dans les autres pays riches<sup>41</sup>.

**38 - Une légère inflexion de la trajectoire....** – Au motif, pertinent, qu'un impôt excessif « freine la croissance des entreprises, limite leurs investissements et donc les emplois de demain », la loi de finances pour 2018 réduit l'écart de l'IS français avec la moyenne européenne en passant de 33,33 % à 25 % d'ici à 2022, le tout pour un coût de 11 milliards<sup>42</sup>. Si dans une première étape<sup>43</sup>, la baisse de l'IS reste fonction du niveau du bénéfice réalisé soit pour les exercices ouverts à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018 28 % jusqu'à 500 000 € puis 33,3 % et en 2019 toujours 28 % jusqu'à 500 000 € puis 31 %. A compter de l'exercice fiscal 2020, le taux de l'IS sera uniformément fixé à 28 %, puis 26,5 % en 2021 pour atterrir à 25 % en 2020 pour l'intégralité du bénéfice. Par rapport aux taux applicables en 2017, la trajectoire de réduction des taux doit permettre une baisse de fiscalité pour les entreprises de 1,45 md € en 2018 et de 3,5 mds € en 2019.

**39 - ... qui contribuera toutefois à réduire l'écart de rentabilité des apporteurs de capitaux.** – Sur cette base, complétée des réformes de la fiscalité patrimoniale et des contributions sociales, le résultat brut qu'il faut dégager pour rémunérer les apporteurs de fonds propres à 100 passerait de 231 en 2017 à 191 en 2022, soit la disparition d'un écart de financement par fonds propres de 20 % et un niveau proche de l'Allemagne (195) et du Royaume-Uni (183)<sup>44</sup>.

#### b) La restauration brutale d'une surtaxe en 2017

**40 -** Ces effets d'annonce favorables aux entreprises ont été polués par l'épilogue du feuilleton judiciaire de la taxe de 3 % sur les dividendes.

**41 - La fin d'un feuilleton judiciaire.** – L'article 37 de la loi de finances pour 2018 a supprimé la contribution de 3 % sur les montants distribués, jugée non conforme au droit de l'Union européenne puis définitivement censurée par Conseil constitutionnel en octobre 2017<sup>45</sup>. Le coût budgétaire du contentieux a été évalué à 10 mds €<sup>46</sup>. Pour respecter le critère de déficit public de 3 % et espérer sortir de la procédure de déficit excessif, le Gouvernement a déposé dans l'urgence le 2 novembre 2017 à l'Assemblée nationale un collectif budgétaire destiné à compenser une partie de la facture de 10 mds € via une taxe exceptionnelle qui doit rapporter 5,4 milliards dont 4,8 en 2017 au titre d'un acompte demandé à 320 entreprises de plus d'un milliard de chiffre d'affaires (un coût de 5 milliards restant à charge pour l'État). Le taux de cette surtaxe est de 15 % de l'IS dû et au-delà de 3 milliards encore 15 % (pour les 110 entreprises de plus de 3 milliards

36. Si les cotisations de 2018 sont inférieures à celle de 2017 et 2019, la déduction pour les revenus de 2019 ne concernera que 50 % de la moyenne des cotisations 2018 et 2019 en conséquence les contribuables qui n'investiront pas dans leur retraite complémentaire en 2018 ne pourront déduire de leurs revenus que la moitié des sommes placées en 2019.

37. Qui plus est hors revalorisation de la prime d'activité, du complément pour mode de garde et du minimum vieillesse.

38. INSEE, *Note de conjoncture*, déc. 2017, p. 95 et 96.

39. Les règles de la comptabilité nationale obligent en effet le statisticien à suivre une méthodologie sur la base d'une consommation inchangée. Face à la polémique, l'INSEE a publié un communiqué de presse le 20 décembre précisant qu'elle calcule les effets des mesures sur la base de la structure de consommation de l'année précédente et que la compensation de la hausse de la CSG sous forme de hausse de salaires (par exemple pour les fonctionnaires) n'est pas non plus prise en compte.

40. Pour une analyse détaillée de ce programme, V. É. Pichet, *Programme de stabilité et Pacte de responsabilité : la trajectoire des finances publiques de 2014 à 2017*, préc.

41. Ainsi la réforme fiscale voulue par D. Trump adoptée fin 2017 prévoit de ramener l'IS aux États-Unis de 35 % à 21 % soit en dessous de l'objectif français, mais en supprimant de nombreuses niches fiscales.

42. *Présentation du projet de loi de finances 2018 « Un budget de transformation et de pouvoir d'achat »*, p. 2.

43. L'IS 2017 n'est pas modifié par rapport à ce qui était planifié précédemment à savoir, pour les seuls PME, un taux préférentiel de 15 % jusqu'à 38 120 € puis de 28 % pour les bénéfices jusqu'à 75 0000 €.

44. Selon le Baromètre de l'épargne publié le jeudi 19 octobre 2017 par l'AMAFI (Association française des marchés financiers).

45. *Cons. const.*, 6 oct. 2017, n° 2017-660 QPC, SOPARFI : Dr. fisc. 2017, n° 41, comm. 501, note N. Jacquot et P. Mispelon – soit postérieurement au dépôt du projet de loi de finances 2018.

46. Le Gouvernement n'avait provisionné que 5,7 milliards dans sa trajectoire des finances publiques répartis entre 2018 et 2021 pour tenir compte des délais nécessaires pour traiter l'ensemble des réclamations déposées auprès de l'administration fiscale suite à l'arrêt de la CJUE du 17 mai 2017 qui avait déclaré la contribution sur les dividendes incompatible avec la directive mère-fille.

leur taux IS passe donc à 43,33 %<sup>47</sup>. Cette initiative a eu le double inconvénient de créer une injustice<sup>48</sup> et de brouiller le message de la baisse de l'impôt sur les sociétés.

**42 - Une conséquence sur la baisse du taux des intérêts moratoires et de l'intérêt de retard.** – Une des conséquences inattendues de cette affaire a été la décision brutale (et au demeurant parfaitement justifiée) de baisser le taux de l'intérêt de retard payé par les contribuables et des intérêts moratoires payés par l'État ou par le contribuable, qui passe de 0,40 % par mois à 0,20 %. En effet, la forte diminution des taux d'intérêt intervenue durant les dernières années appelait évidemment une telle révision depuis la dernière modification de 2006, mais la prise de conscience de Bercy du coût pour l'État du contentieux à solder sur la base d'un taux de 4,8 % aurait été de près de 1 milliard alors qu'il emprunte début 2018 à un an à un taux négatif et à 10 ans à 0,7 % début janvier 2018...

### 3° Le remplacement du CICE et les mesures symboliques en faveur des entreprises

**43** - Dans une logique de rationalisation des prélèvements obligatoires, il est substitué au CICE une baisse pérenne des cotisations sociales ciblée sur un nombre de salariés plus restreint. Par ailleurs, des taxes à faible rendement mais à fort effet symbolique sur l'attractivité du pays sont supprimées.

#### a) Le remplacement du CICE par une baisse des charges pérenne

**44** - Abaissé à 6 % en 2018 en dessous de 2,5 SMIC au cours de l'année 2018 (le taux de 9 % pour les DOM reste inchangé), le CICE sera supprimé pour les rémunérations versées à compter du 2019 et remplacé par un allègement de cotisations sociales employeurs, recentré sur les bas salaires avec une baisse des cotisations de 6 % pour les salaires entre 1 et 2,5 SMIC et une baisse supplémentaire de 4 % au niveau du SMIC, dégressive jusqu'à 1,6 SMIC. Le CICE couvrant actuellement les rémunérations jusqu'à 3,5 SMIC, ce changement se traduira par une perte nette de 5,2 mds € pour les entreprises en régime de croisière du fait du recentrage et de la hausse de l'IS que générera celle des bénéficiaires<sup>49</sup>. Les charges sur les salaires au niveau du SMIC baisseront donc de 10 points contre 7 points pour le CICE mais jusqu'à 2,5 SMIC, mais la baisse est modulée entre 1,6 et 2,5 SMIC, de telle sorte que la réduction maximale de cotisations ne sera que de 6 points à 2,5 SMIC contre 7 points avec le CICE.

#### b) Des mesures symboliques envers les entreprises

**45** - Outre une hausse des plafonds d'application des régimes micro-BIC et micro-BNC, la suppression d'une partie de la taxe sur les transactions financières créée en 2012 et de celle de la taxe sur les salaires doit contribuer à améliorer l'attractivité du pays. En revanche, une nouvelle taxe de séjour (qui vise principalement la société Airbnb) est instaurée sur les meublés de tourisme non classés avec un taux fixé par les communes, compris entre 1 % à 5 % du prix de la nuitée.

**46 - Une taxe mort-née.** – Après un référé de la Cour des comptes du 19 juin 2017<sup>50</sup> exposant les effets pervers de la taxe sur les transactions financières, d'un rapport d'un md € par an mais qui a causé une baisse des volumes de transaction et qui n'a pas atteint son objectif puisqu'elle est intégralement payée par les investisseurs et non pas par les intermédiaires financiers, la loi de finances pour 2018 a abrogé

l'élargissement prévu de son assiette aux transactions infra-journalières.

**47 - La suppression de la tranche supérieure de la taxe sur les salaires.** – L'article 90 de la loi de finances pour 2018<sup>51</sup> supprime la tranche additionnelle de 20 % de la taxe sur les salaires applicable à la fraction des rémunérations annuelles excédant 152 279 € qui retombe à 13,6 % (soit le taux marginal en vigueur avant l'introduction de la quatrième tranche en 2013)<sup>52</sup>. Le gain fiscal pour les entreprises concernées est d'environ 140 M € pour 2017 et 80 M € pour 2018. Elle permettra de rapprocher la structure des prélèvements sur le travail de celle de nos principaux partenaires européens et donc de renforcer l'attractivité de la place financière parisienne.

### 4° La lutte contre la fraude et l'évasion, et l'utilisation de la fiscalité comportementale

**48** - La fiscalité moderne se dote d'une nouvelle ambition depuis quelques années en orientant le comportement des contribuables notamment dans les domaines économique, social, et environnemental<sup>53</sup>. Sous sa face punitive, elle cherche à décourager la fraude par un arsenal toujours plus lourd de sanctions. Sous sa face incitative, elle crée, élargit et proroge des taxes ou des niches fiscales<sup>54</sup>.

#### a) La lutte contre la fraude et l'évasion

**49** - Le programme présidentiel prévoit d'alourdir les sanctions contre la fraude fiscale<sup>55</sup>. La lutte contre la fraude, jusqu'à présent concentrée principalement sur les particuliers<sup>56</sup>, notamment ceux qui utilisaient des paradis fiscaux, s'oriente désormais plus vers les grandes entreprises multinationales.

#### 1) La poursuite de la lutte contre la fraude des particuliers

**50** - C'est de l'efficacité grandissante de la coopération internationale entre administrations fiscales et de l'utilisation du traitement des données nationales que dépendra le succès de la lutte contre la fraude.

**51 - La fin du STDR et l'échange automatique de données.** – Le Service de traitement des déclarations rectificatives (STDR), créé en 2013 et fermé le 31 décembre 2017, a été un réel succès<sup>57</sup>. Les quelque 200 agents affectées à plein-temps pour un coût sur la période de 31 M € ont traité plus de 50 000 dossiers pour 32 milliards d'avoirs rapatriés et 8 milliards de recettes pour l'État à fin 2017. En outre, les atténuations ont été accordées à un taux (entre 15 % et 25 % selon les dossiers) qui n'est pas significativement différent de celui constaté dans le cadre des transactions suite à un contrôle fiscal<sup>58</sup>. Le Gouvernement a estimé, sans doute à juste titre, que l'entrée en vigueur de l'échange automatique de données au 1<sup>er</sup> janvier 2018 facilitera la chasse aux fraudeurs internationaux et n'a donc pas souhaité pro-

51. L. n° 2017-1837, 30 déc. 2017, art. 90 : Dr. fisc. 2018, n° 1, comm. 46.

52. Le taux de 20 % avait été institué par l'article 13 du projet de loi de financement de la sécurité sociale 2013.

53. Pour des analyses plus détaillées V. É. Pichet, *Projet de loi de finances pour 2014, situation budgétaire et prémices d'une fiscalité environnementale cohérente, préc.*

54. V. É. Pichet, *Théorie générale des dépenses socio-fiscales et propositions de réforme du système français des « niches » fiscales* : Dr. fisc. 2016, n° 36, étude 457.

55. *Programme d'Emmanuel Macron pour la présidentielle, préc.*, p. 13.

56. Dans son rapport annuel publié le 12 décembre 2017, TRACFIN relève que 85 % des dossiers qu'il a transmis au fisc concernent des particuliers et seulement 15 % des personnes morales (principalement pour ces dernières au titre de fraudes à la TVA).

57. Une première cellule de traitement des dossiers de résidents détenant illégalement des comptes à l'étranger ouverts par le ministre de l'Économie Éric Woerth en 2009 n'avait connu qu'un succès limité du fait du manque de coopération des États sources notamment la Suisse.

58. *Cour des comptes, Rapport octobre 2017 sur le STDR.*

47. *Projet de loi de finances rectificative 2017, 2 nov. 2017, p. 7.*

48. Puisque ce sont principalement les entreprises qui n'étaient pas concernées par la taxe sur les dividendes qui paieront la surtaxe en violation du principe de sécurité juridique.

49. *COE-REXECODE, Perspectives des finances publiques, p. 20.*

50. Référé aux ministres de l'économie et au ministre de l'action et des comptes publics sur la taxe sur les transactions financières et sa gestion, 19 juin 2017.

ger cette cellule de dégrèvement fiscal, ce qui n'empêche pas de compléter l'arsenal des sanctions contre les grands fraudeurs : ceux qui utilisent une fausse identité des comptes bancaires à l'étranger sont désormais passibles d'une amende passant de 2 à 3 M €.

**52 - Le renforcement des sanctions contre la fraude fiscale et sociale.** – La lutte contre la fraude interne concerne la fraude fiscale et sociale cette dernière étant explicitement mentionnée dans le programme présidentiel<sup>59</sup>. Un arrêté du 11 décembre 2017 a autorisé la DGFiP à mettre en œuvre un traitement de gestion des déclarations des impôts des particuliers dénommé GESPART afin de détecter les anomalies dans les déclarations par l'utilisation statistique des données (*data mining*).

En cohérence, l'article 56 de la loi de finances rectificative pour 2017<sup>60</sup> a renforcé les obligations de déclarations des contribuables relatives notamment à leur résidence fiscale et celles des institutions financières, tandis que l'article 28 de la loi de finances pour 2018 a aboli définitivement le régime fiscal de l'anonymat à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018 sur les bons et contrats qui le permettaient encore.

## 2) Le renforcement de la lutte contre la fraude des entreprises

**53** – Si les moyens de lutte contre la fraude des particuliers s'élargissent, c'est la lutte contre la fraude des entreprises, au niveau national concernant la TVA et au niveau international pour contrer les mécanismes d'optimisation des multinationales, qui est érigée en priorité.

**54 - La lutte contre la fraude à la TVA.** – Comme prévu par la loi de finances pour 2016<sup>61</sup>, les commerçants assujettis à la TVA et résidents sur le territoire national doivent mettre en place 1<sup>er</sup> janvier 2018 des logiciels de caisse certifiés satisfaisant aux conditions d'inaltérabilité, de sécurisation, de conservation et d'archivage des données en vue du contrôle par l'administration fiscale dans le cadre de la lutte contre la fraude à la TVA (*CGI, art. 286, I, 3<sup>o</sup> bis nouveau*). L'article 105 de la loi de finances pour 2018 a toutefois limité cette nouvelle contrainte aux seuls assujettis à la TVA pour lesquels il existe un risque de fraude en dispensant les assujettis relevant du régime de franchise en base, ceux qui effectuent des opérations exonérées et ceux qui ne vendent qu'à des professionnels et qui émettent donc des factures.

**55 - La lutte contre l'évasion internationale des grandes entreprises.** – Concernant l'évasion fiscale internationale des entreprises, le programme présidentiel prévoit d'imposer « les grands groupes de l'Internet sur leur chiffre d'affaires réalisé sur notre sol, pour cela la lutte contre l'optimisation fiscale sera une priorité de notre action européenne »<sup>62</sup> et de lutter « contre les arrangements fiscaux entre États et entreprises multinationales qui faussent la concurrence en Europe, comme celui entre Apple et l'Irlande<sup>63</sup> qui a été

sanctionné »<sup>64</sup>. Les mesures devront être prises au niveau mondial comme c'est le cas avec la convention multilatérale OCDE issue de l'action 15 du plan BEPS<sup>65</sup>, mais aussi au niveau européen ce qui explique que les lois de financement public votées en 2017 ne les traitent pas encore.

## b) Fiscalité comportementale

**56** – Le souci de l'environnement était inscrit dans le programme présidentiel notamment en plaçant la France en tête du combat contre les perturbateurs endocriniens et les pesticides, en rénovant 1 million de logements mal isolés d'ici 2022, en faisant de la France le leader mondial de la recherche sur la transition environnementale et en remplaçant les vieux véhicules polluants via une prime de 1000 € pour acheter un véhicule neuf ou d'occasion moins polluant<sup>66</sup>. En fiscalité, cette préoccupation se traduit par l'augmentation de taxes environnementales mais aussi par l'élargissement ou la prorogation de niches fiscales incitatives.

### 1) Le renforcement de la fiscalité environnementale

**57** – Le paradoxe de la fiscalité comportementale est sa motivation très souvent budgétaire. Les mesures prises dans la loi de finances pour 2018 comme dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 confirment cette règle.

**58 - La hausse des taxes sur les carburants, les sodas et le tabac...** – Dans l'Union européenne, 70 % des taxes sur l'énergie portent sur le fuel consommé dans les transports pour des recettes d'environ 2,5 % du PIB, la France se situant en dessous avec 2,1 %<sup>67</sup>. Au nom de la transition écologique, la loi de finances pour 2018 relève la taxe carbone et poursuit la convergence de la fiscalité du diesel vers celle de l'essence. Elle intègre dans les tarifs des taxes intérieures de consommation la nouvelle trajectoire carbone pour la période 2018-2022<sup>68</sup> et prévoit une augmentation des taxes sur le fuel de 7,6 centimes d'euro en 2018 soit plus qu'en 2015 (2 centimes), qu'en 2016 et 2017 (1 centime) pour converger vers le prix de l'essence qui augmente également de 3,9 centimes en 2018 (les agriculteurs, pêcheurs et chauffeurs de taxis étant exemptés) soit une hausse de la fiscalité par rapport à 2017 de 3,7 mds € en 2018, 6,5 mds € en 2019, 9,4 mds € en 2020, 12,2 mds € en 2021, et 14,2 mds € en 2022. En outre, l'article 24 opère une modification du barème du malus automobile de manière à favoriser l'achat de véhicules moins polluants à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2018.

Dans un souci officiel de santé publique<sup>69</sup>, la taxation des sodas (droit d'accise créé en 2012 pour les boissons sucrées) est modulée par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 : au-dessus de 8 grammes de sucre pour 100 millilitres, la taxe va doubler (limonades, boissons aux fruits) et tripler au-dessus de 10 grammes (colas et boissons énergisantes), soit une hausse de 21 centimes pour une bouteille de cola de 1,5 €.

Les taxes sur le tabac qui rapportent environ 11 mds € par an vont poursuivre leur ascension de 3 € par paquet de cigarettes de 2018 à 2022. L'effet dissuasif semble réel puisque les douanes ont annoncé

59. « La lutte contre la fraude aux prestations sociales sera amplifiée et une fraude grave entraînera désormais, en plus du remboursement, la suspension de la prestation » : *Programme d'Emmanuel Macron pour la présidentielle, préc.*, p. 13.

60. L. n° 2017-1775, 28 déc. 2017, art. 56 : *Dr. fisc.* 2018, n° 1, comm. 52.

61. L. n° 2015-1785, 29 déc. 2015, art. 88, codifié à l'article 286, I, 3<sup>o</sup> bis du *CGI* : *Dr. fisc.* 2016, n° 1, comm. 14.

62. *Programme d'Emmanuel Macron pour la présidentielle, préc.*, p. 13.

63. V. Renoux et S. Bernard, *Quelle imposition des revenus de l'économie numérique ?* : *Dr. fisc.* 2017, n° 39, étude 477. – D. Gutmann, E. Raingard de la Blétière, J. Rodriguez, M. Magnien, M. Lienemeyer, R. Stack, J.-L. Barçon-Maurin et C. Henton, *Aides d'Etat, un nouveau défi. Actes de la soirée annuelle de l'IFA organisée le 6 octobre 2016* : *Dr. fisc.* 2017, n° 12, étude 208. – A. Maitrot de la Motte, *L'identification des « paramètres pertinents pour établir la sélectivité » des avantages fiscaux*, note ss CJUE, gde ch., 21 déc. 2016, aff. C-20/15 P, *Comm. c/ World Duty Free Group SA, anciennement Autogrill Espana SA et C-21/15 P, Comm. c/ Banco Santander SA et Santusa Holding SL* : *Dr. fisc.* 2017, n° 26, comm. 373. – F. Sicard, *Quand la sélectivité n'est plus sélective, ou le nécessaire rééquilibrage des critères des aides d'Etat* : *Dr. fisc.* 2017, n° 26, étude 367.

64. *Programme d'Emmanuel Macron pour la présidentielle, préc.*, p. 21.

65. Qui permet d'accélérer le processus en ouvrant à la signature une convention multilatérale qui entre en vigueur et modifie d'un seul coup le réseau des conventions bilatérales.

66. *Programme d'Emmanuel Macron pour la présidentielle, préc.*, p. 11.

67. V. É. Pichet, *Projet de loi de finances pour 2014, situation budgétaire et prémices d'une fiscalité environnementale cohérente* : *Dr. fisc.* 2013, n° 43-44, étude 490.

68. La composante carbone qui était de 7 € la tonne lors du vote de la loi de transition énergétique d'août 2015 passera en effet de 30,50 € la tonne de CO<sub>2</sub> en 2017 à 44,60 € en 2018 pour atteindre 56 € en 2020 et 86,20 € en 2022.

69. 3 enfants sur 10 consomment trop de sucre selon l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation (ANSES).

une baisse de 2,2 % des ventes de tabac en 2017 suite aux hausses précédentes (sans doute faut-il corriger cette donnée de la hausse du trafic parallèle et des contrefaçons comme des achats légaux à l'étranger).

**59 - ... compensée par une hausse des prestations pour les plus modestes.** – Pour éviter que la hausse des taxes environnementales ne grève trop le budget des foyers modestes, le législateur a étendu le chèque énergie sur tout le territoire à près de 4 millions de foyers en 2018. Ce chèque passera en moyenne de 150 € par an et par famille à 200 € en 2019. Deux minima sociaux sont également relevés : l'allocation adulte handicapé (811 €) augmentera de 49 € au 1<sup>er</sup> novembre 2018 et atteindra 900 € le 1<sup>er</sup> novembre 2019 et le minimum vieillesse (l'ASPA ou allocation de solidarité aux personnes âgées), prestation par nature différentielle qui complète les revenus de l'allocataire jusqu'au plafond de ressources passera pour 550 300 allocataires de 803,20 € à 833,20 € au 1<sup>er</sup> avril 2018 pour atteindre 903 € en janvier 2020 s'étendant en outre à 46 000 personnes supplémentaires. Enfin, la prime d'activité créée le 1<sup>er</sup> janvier 2016 qui vient compléter le salaire des travailleurs modestes (soit 2,6 millions de foyers) afin d'encourager l'activité (pour un montant proche de 160 € par mois) sera exceptionnellement revalorisée dès 2018 de 20 € par mois et sera élargie à 65 000 nouveaux foyers dont les revenus sont légèrement supérieurs à 1 500 € par mois pour une personne seule.

#### 2) La stabilisation voire la régression de la fiscalité incitative

**60** - Jusqu'à présent <sup>70</sup>, la volonté affichée de réduire le nombre et le coût des niches fiscales a toujours été contrariée par l'élargissement, la prorogation voire la création de nouvelles niches.

**61** - Le projet de loi de finances pour 2018 fixe un plafond égal au rapport entre le montant annuel des dépenses fiscales et les recettes fiscales, qui ne pourra pas être supérieur à 28 %, et impose que la création ou l'extension d'une niche se fasse pour une durée de 4 ans maximum, mesure que nous avons préconisée dans ces colonnes <sup>71</sup>. Derrière cette volonté de réduire les niches fiscales, la réalité des 427 niches identifiées, qui représentent environ 100 mds € <sup>72</sup>, est contrastée.

**62** - Si de nombreuses niches ont été prorogées voire élargies <sup>73</sup>, certaines, et non des moindres, perdront cette qualification. Il en va

ainsi du CICE transformé en une baisse pérenne des cotisations sociales. De même, si la niche fiscale la plus fréquemment modifiée depuis sa création <sup>74</sup> n'a pas failli à sa réputation puisque le crédit d'impôt pour la transition écologique (CITE) a été une nouvelle fois modifié et prorogé jusqu'à fin 2018 pour un coût anticipé de 875 millions en 2018 <sup>75</sup>, son remplacement par une prime est prévu en 2019 <sup>76</sup>. Notons également la suppression de la réduction d'ISF pour investissement dans les PME, compensée partiellement par l'augmentation du taux de la réduction d'IR Madelin de 18 % à 25 % jusqu'à fin 2018, mais comme cette réduction entre dans le plafond de 10 000 €, son impact et donc son coût budgétaire seront faibles et sans comparaison avec le coût de la défunte réduction d'ISF.

Relevons enfin que ces nombreuses prorogations s'accompagnent de l'obligation pour le Gouvernement de remettre au Parlement un rapport d'évaluation des dispositifs concernés.

### C. - Conclusion de la première partie

**63** - Après quelques hésitations non sur le principe mais sur le calendrier des deux grandes réformes de rupture en matière de fiscalité patrimoniale, la suppression de l'ISF et le prélèvement forfaitaire unique, leur lancement a été décidé dès le 1<sup>er</sup> janvier 2018 pour assurer « l'effet de souffle fiscal en faveur de l'investissement, de l'emploi et de la croissance » promis en juillet 2017. La réforme fiscale en cours se manifeste donc dès 2018 par trois baisses d'impôts sur les particuliers, censées diminuer la charge fiscale des ménages d'un montant global, par rapport à 2017, de 7,5 mds € pour 2018 et de 11,7 mds € pour 2019 <sup>77</sup> :

prévention des risques technologiques, la réduction d'impôt LMNP (Censi Bouvard), la réduction d'impôt SOFICA, le DEFY-forêt, la réduction d'impôt en faveur de l'investissement locatif intermédiaire (dispositif Pinel), les crédits et réductions d'impôt pour investissements dans les DOM.

74. Dans un discours, le président du Conseil constitutionnel (*Colloque AN, 28 nov. 2014*) avait mis en avant les nombreux avatars de cette niche fiscale comme le symbole de l'instabilité de la norme fiscale.

75. Le taux du crédit d'impôt est toutefois ramené à 15 % au lieu de 30 % pour les dépenses payées à compter du 27 septembre 2017 tout en concentrant sur les équipements, matériaux ou appareils présentant les effets de levier les plus importants et un meilleur rapport coût/bénéfice environnemental.

76. Afin de lever la contrainte de liquidité et d'accompagner de manière plus efficiente une politique de rénovation globale des logements, selon l'exposé des motifs de l'article 8 du projet de loi de finances 2018.

77. *Rapp. AN n° 273, projet de loi de finances 2018, préc., p. 95.*

70. V. not., É. Pichet, *Lois de financement public pour 2017, bilan fiscal et budgétaire du quinquennat, préc., spéc. n° 41.*

71. V. É. Pichet, *Théorie générale des dépenses socio-fiscales et propositions de refonte du système français des « niches » fiscales, préc., spéc. n° 21.*

72. *Projet de loi de finances 2018, Annexe au projet de loi de finances, Évaluation des voies et moyens, t. II, Dépenses fiscales, p. 13.*

73. Par exemple le crédit d'impôt pour dépenses d'équipement d'habitation principale en faveur de l'aide aux personnes prorogé, celui relatif à la

| LES MESURES NOUVELLES DE BAISSÉ D'IMPÔTS POUR LES MÉNAGES (en mds €) |  |              |              |
|--|--|--------------|--------------|
| Article  | Intitulé   | Montant 2018 | Montant 2019 |
| 3  | Dégrèvement de la taxe d'habitation sur la résidence principale        | - 3          | - 6,6        |
| 11   | Mise en œuvre du prélèvement forfaitaire unique                        | - 1,3        | - 1,93       |
| 12   | Création de l'impôt sur la fortune immobilière et suppression de l'ISF | - 3,2        | - 3,2        |
| <b>Total</b>   |  | - 7,5        | - 11,73      |

Source : Évaluations préalables des articles du projet de loi de finances pour 2018.

Globalement, les principales mesures nouvelles en recettes dans la loi de finances pour 2018 représentent pour l'État un coût d'environ 7 mds €, soit par ordre décroissant : 3,2 mds au titre du remplacement de l'ISF par l'IFI, 3 mds au titre de dégrèvement de taxe d'habitation, 1,3 md au titre du prélèvement forfaitaire unique, 1,2 md au titre de la baisse du taux de l'IS (en partie prévue précédemment), 1 md au titre de la montée en charge du CICE (prévue auparavant) et 1 md au titre de l'élargissement du crédit d'impôt pour emploi de personnes à domicile. En sens inverse, la hausse de la fiscalité comportementale rapporterait 3,7 milliards. Si le Gouvernement estime qu'un tiers de la hausse des taxes environnementales sera finalement à la charge des entreprises, nous estimons plus probable, comme l'OFCE, que la quasi-totalité de ces hausses seront finalement répercutées, comme c'est le cas pour la TVA, sur les consommateurs<sup>78</sup>.

Si le débat sur l'impact réel des mesures fiscales sur le pouvoir d'achat des ménages est loin d'être clos comme on l'a vu plus haut, un consensus se dégage nettement chez les économistes pour constater que les grands gagnants seront les ménages les plus aisés. Ainsi, l'OFCE calcule que le gain de pouvoir d'achat sera globalement nul en 2018 mais qu'il progressera de 0,5 % soit 6,6 milliards en 2019, les 5 % des ménages les plus aisés captant 42 % des gains des réformes, les 5 % les plus pauvres seulement 0,2 % mais les classes moyennes (entre 20 % et 35 % des revenus) plus de 1,5 % ce qui est parfaitement conforme à l'esprit des réformes<sup>79</sup>.

## 2. La nouvelle doctrine budgétaire et ses conséquences

« Il arrive que les grandes décisions ne se prennent pas mais s'imposent en quelque sorte d'elles-mêmes. »  
Henri Bosco, *Malicroix*, Gallimard, 1948

**64** - La politique budgétaire exprimée dans la loi de programmation des finances publiques vise à réduire les déficits sur la durée du quinquennat<sup>80</sup> par un véritable ralentissement de la hausse des dépenses publiques en effectuant 60 milliards d'économies non pas dans l'absolu mais par rapport à leur croissance naturelle.

### A. - Un diagnostic lucide d'un héritage très lourd et une doctrine de rupture

**65** - Éclairé par l'audit de la Cour des comptes de juin 2017<sup>81</sup>, l'exécutif porte un diagnostic lucide sur le bilan budgétaire dont il a hérité.

78. OFCE, *Policy Brief, Budget 2018, pas d'austérité mais des inégalités*, n° 30, 15 janv. 2018, p. 5.

79. *Ibid.*

80. « Il n'y a pas de politique qui vaille sans responsabilité budgétaire. C'est pour cela qu'il faut réduire nos déficits », *Programme d'Emmanuel Macron pour la présidentielle*, préc., p. 30.

81. C. comptes, *La situation et les perspectives des finances publiques*, juin 2017.

### 1° Le diagnostic de la situation budgétaire

**66** - Tout au long des « trente-six dispendieuses » (1981-2016), les dépenses publiques ont augmenté en France à un rythme supérieur au PIB, mais ce phénomène s'est brusquement accentué au moment de la crise de 2008 sous l'effet d'une politique keynésienne contra-cyclique adoptée par tous les grands pays pour éviter que la récession de 2009 ne se transforme en dépression. Particulièrement instructif est le parangonnage avec l'Allemagne depuis 2002, point d'inflexion des réformes chez notre voisin : alors que l'écart de dépenses publiques était de 5 points en 2002 il est monté à 13 points en 2015 (57 % en France contre 44 % en Allemagne) sous l'effet conjugué d'une hausse de 5 points ici et une baisse de 3 points outre-Rhin<sup>82</sup>.

**67** - Cette hausse des dépenses s'est traduite par un déficit public récurrent quel que soit le cycle économique et a alimenté une dette publique qui est passée de 20 % en 1981 à près de 100 % en 2017.

#### a) L'évolution des dépenses et du déficit nominal

##### 1) La poursuite de la hausse des dépenses publiques de 2012 à 2017

« Il faut bien plus de génie pour dépenser que pour acquérir ! »

Friedrich Nietzsche, *Le Gai savoir*, 1882, § 21

**68** - À la différence de nos partenaires, la politique budgétaire de redressement a été systématiquement axée sur les recettes et ce n'est que tout récemment, en 2015, que l'ajustement budgétaire a commencé à se focaliser sur les dépenses. Au cours du précédent quinquennat, « la dépense publique a nettement plus augmenté en France que chez nos principaux voisins sur la période 2011-2016 »<sup>83</sup>.

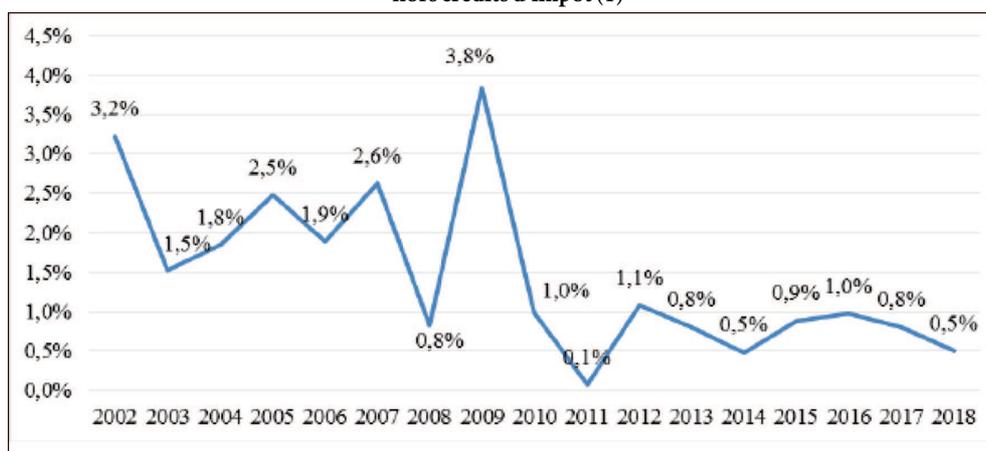
**69** - La hausse des dépenses sur la période 2012-2016. – Comme on peut le constater sur le graphe ci-dessous, la hausse en volume des dépenses publiques s'est sensiblement ralentie depuis 2011<sup>84</sup>. Elle reste néanmoins toujours supérieure à la croissance du PIB, atone sur la période.

82. Banque de France, *Rue de la banque*, n° 46, juill. 2017, p. 1.

83. C. comptes, *La situation et les perspectives des finances publiques*, préc., p. 14.

84. Il faut toutefois noter que ces données sont hors dépenses fiscales, or une des techniques les plus utilisées par les gouvernements successifs pour afficher un contrôle de la dépense publique depuis une trentaine d'années a été le recours massif aux niches fiscales et sociales. Pour plus de détail sur cette tendance de fond, V. É. Pichet, *Théorie générale des dépenses socio-fiscales et propositions de refonte du système français des « niches » fiscales*, préc.

Taux de croissance en volume de la dépense publique,  
hors crédits d'impôt (1)<sup>85</sup>



(1) Par convention, la dépense publique en volume correspond à la dépense publique déflatée de l'indice des prix à la consommation (IPCCHT). En effet, il n'existe pas de prix de la dépense publique dans le cadre de la comptabilité nationale et une fraction importante de la dépense est indexée sur cet indicateur.

Les dépenses des collectivités territoriales affichent une tendance en volume de 2,2 % sur la période 2002-2016 mais ont connu une rupture en 2014 sous la contrainte de la baisse de la dotation globale de fonctionnement de l'État en 2014 (-0,3 %), 2015 (-0,9 %) et 2016 (-1 %) <sup>86</sup>, et au prix de coupes dans les dépenses d'investissement, les dépenses de fonctionnement poursuivant leur progression <sup>87</sup>. Les dépenses globales des administrations de sécurité sociale ont ralenti depuis 2015, passant en volume de + 1,7 % en 2014 à + 0,6 % en 2015 + 0,7 % en 2016 <sup>88</sup> malgré une croissance de l'ONDAM toujours soutenue en valeur de 2 % en 2015, 1,8 % en 2016 et 2,1 % en 2017. Enfin, les dépenses des administrations publiques centrales restent supérieures à la croissance du PIB, soit + 1,2 % en 2014, + 1,4 % en 2015, + 1,2 % en 2016, sauf en 2017 (+ 1 %).

**70 - Des circonstances pourtant exceptionnellement favorables.** – Encore faut-il rappeler que la poursuite de la hausse des dépenses publiques se produit dans un environnement de taux exceptionnellement favorable. La politique monétaire de la BCE et le niveau extrêmement bas des taux d'intérêt à long terme a permis de diviser par deux le taux apparent de la dette publique <sup>89</sup> entre 2007 et 2014, qui est descendu à 2 % en 2016 <sup>90</sup> alors même que l'encours de la dette progressait de 60 % sur la période. Le gain d'opportunité réalisé par les administrations publiques correspondant à la différence entre les intérêts qu'il aurait fallu payer en 2014 sur la base des taux de 2007 et ceux réellement versés représente en cumul 7 points de PIB sur les sept ans. Après un point haut en 2011 (46,3 mds €), la charge de la

dette de l'État (qui concentre 80 % de la dette publique et 85 % de la charge d'intérêts) est tombée à 41,5 milliards en 2017 alors que le taux moyen des titres de court terme s'établissait à -0,60 % à mi-septembre 2017 et ceux des titres de moyen-long terme à seulement + 0,7 %.

## 2) L'audit de la Cour des comptes de juin 2017

**71** - En mai et juin 2017, la Cour des comptes a rendu deux avis sévères pour la précédente législature en analysant plus particulièrement les budgets de l'État 2016 et 2017.

**72 - L'analyse de l'exécution des budgets de l'État 2016 et 2017.** – Pour 2016, la Cour constate que les dépenses publiques ont crû un peu moins vite que le PIB, mais que cette évolution provient « pour une part importante de la baisse de la charge d'intérêts, qui ne résulte pas de l'action du Gouvernement, et d'une baisse de l'investissement public, pour partie imputable au cycle électoral communal » <sup>91</sup>. Elle note que la gestion 2016 a « fragilisé la capacité de l'État à tenir ses engagements budgétaires à court et moyen terme » <sup>92</sup> et que « l'augmentation des dépenses de l'État (en 2016) a été contenue grâce à une économie sur la charge de la dette et au prix d'accommodements critiquables » <sup>93</sup>.

Concernant l'exercice 2017, elle estime le dérapage prévu par rapport au projet de loi de finances 2017 de l'ordre de 8 mds €, soit 0,4 % du PIB et souligne, de manière inédite, que « les textes financiers soumis à l'approbation de la représentation nationale (projet de loi de finances 2017) où à l'examen des instances européennes (programme de stabilité) étaient ainsi manifestement entachés d'insincérité » <sup>94</sup> du fait de « biais de construction qui en affectent la sincérité » <sup>95</sup>. Ainsi, « la loi de finances comporte des sous-budgétisations à hauteur de 4,2 mds €, selon une hypothèse centrale, alors même que la fin de gestion 2016 a conduit à des reports de charge importants sur 2017 » <sup>96</sup>.

**73 - La conséquence : un déficit nominal et primaire trop élevé.** – La lenteur de l'ajustement budgétaire conduit la France à être,

85. *Rapp. AN n° 273, projet de loi de finances 2018, préc., p. 45.*

86. En 2017 on attend une hausse de + 0,7 % en volume soit nettement moins que la hausse du PIB de + 1,9 %. Selon les derniers chiffres de l'INSEE publiés en décembre 2017.

87. À titre d'exemple, les blocs communaux ont créé en 11 ans 250 000 emplois supplémentaires alors qu'ils devaient rationaliser les embauches. Entre 1983 et 2013, ces dépenses ont progressé en moyenne de 5 % par an, passant de 8,6 à près de 12 points de PIB et seule la moitié de cette augmentation est imputable aux transferts de compétences liés à la décentralisation. Pour le reste, la quasi-totalité de l'accroissement constaté a porté sur les charges de fonctionnement, tout particulièrement les rémunérations des agents territoriaux, du fait d'une forte croissance des effectifs, V. *Cour des comptes, Synthèse du rapport sur les finances publiques locales, oct. 2017, p. 7.*

88. Et + 0,6 % attendu en 2017.

89. C'est-à-dire le rapport entre la charge d'intérêts des administrations publiques constatée cette année N et le montant de la dette publique à la fin de l'année N-1.

90. *Rapp. Sénat n° 566, 31 mai 2017, p. 17, par É. de Montgolfier.*

91. *C. comptes, La situation et les perspectives des finances publiques, 29 juin 2017, p. 13.*

92. *C. comptes, Le budget de l'État en 2016, mai 2017, p. 22.*

93. *Ibid., p. 17.*

94. *C. comptes, La situation et les perspectives des finances publiques, préc., p. 99.*

95. *Ibid., p. 14.*

96. *Ibid.*

avec l'Espagne, « le seul pays de la zone euro dont le déficit public reste supérieur au seuil de 3 points de PIB »<sup>97</sup>. L'audit de juin 2017 avertissait que sans mesures nouvelles de redressement, le déficit public dépasserait de 0,4 point de PIB l'objectif fixé par la loi de finances pour 2017 pour atteindre 3,2 points de PIB en 2017<sup>98</sup>.

Le tableau suivant retrace l'évolution du déficit nominal et primaire depuis 2011<sup>99</sup>.

| Année            | 2011   | 2012   | 2013   | 2014   | 2015     | 2016       | 2017       |
|------------------|--------|--------|--------|--------|----------|------------|------------|
| Déficit nominal  | -5,1 % | -4,8 % | -4 %   | -4 %   | -3,5 %   | -3,3 % (e) | -2,7 % (p) |
| Déficit primaire | -2,2 % | -2 %   | -1,8 % | -1,5 % | -1,3 (e) |            |            |

**b) Une dette publique excessive et le maintien de la procédure de déficit excessif**

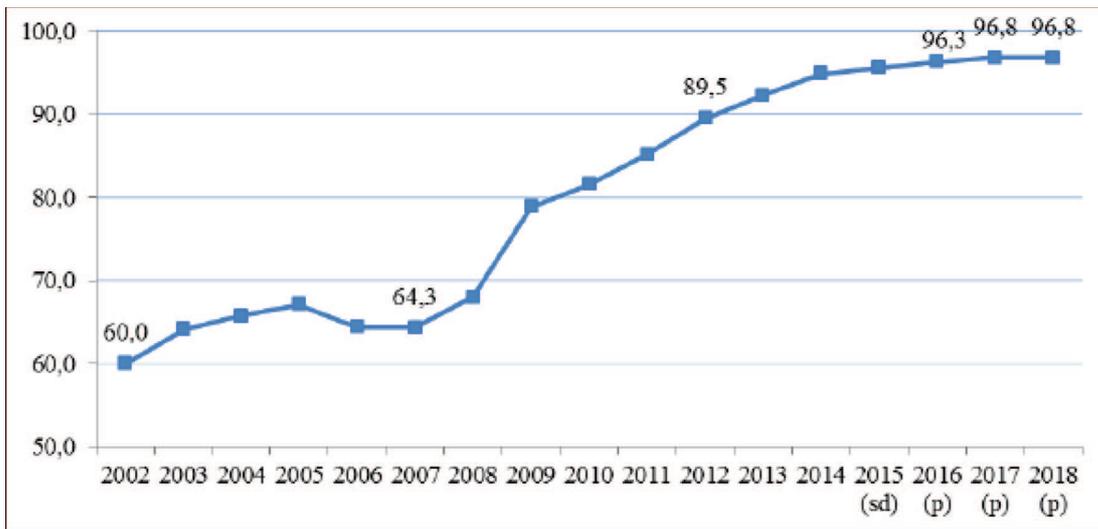
1) Évolution historique et comparée de la dette publique

« Dieu se rit de ceux qui déplorent des effets dont ils continuent de chérir les causes. »

Attribuée à Bossuet (probablement apocryphe)

**74 -** Conséquence logique de la persistance d'un déficit public, la dette publique a poursuivi son augmentation depuis 1981. La comparaison avec notre voisin d'outre-Rhin depuis 2002, année charnière des réformes allemandes, est sans appel.

**75 - Évolution historique de la dette.** – Si la dette publique des pays de la zone euro rapportée au PIB a commencé à baisser depuis 2012, elle a poursuivi sa hausse en France pour atteindre près de 97 % du PIB en 2017. La courbe suivante présente l'évolution de la dette publique française (en % du PIB)<sup>100</sup>.



p : donnée provisoire en 2016, puis prévision en 2017 et 2018.  
sd : donnée semi-définitive.

Nominalement, la dette publique a poursuivi son ascension par rapport au PIB sur la période 2012-2016.

| Année              | 2012   | 2013   | 2014   | 2015   | 2016   |
|--------------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Dette publique     | 89,6 % | 92,4 % | 95,3 % | 96,2 % | 97,6 % |
| Charge de la dette | 2,2 %  | 2,1 %  | 2 %    | 1,9 %  | 1,8 %  |

**76 -** La structure de la dette publique est toujours plus concentrée sur la dette étatique qui poursuit sa progression malgré des artifices très contestables<sup>101</sup>. Tirant partie des taux très bas, Bercy a massivement abondé des lignes d'obligations émises à des taux supérieurs à

5 % ce qui oblige à verser pendant la durée résiduelle de l'emprunt un taux bien supérieur à ceux en vigueur mais qui génère mécaniquement des primes d'émission diminuant ainsi la dette publique pour des montants très significatifs (22,7 milliards en 2015 et 20,8 milliards en 2016, contre 5,9 milliards en 2017)<sup>102</sup>. La dette sociale portée par la CADES (120 milliards à fin 2017) est en régression sous l'effet des bonnes recettes directement liées à la hausse de la masse salariale<sup>103</sup> et des taux bas<sup>104</sup>. En conséquence elle a amorti 15,2 milliards en 2017 et sans doute 17,4 milliards en 2018. Quant à la dette des collectivités territoriales, elle est aussi bien orientée du fait de la chute brutale de leurs investissements au cours des 3 dernières années et... de la méfiance des banquiers.

**77 - Le révélateur allemand.** – Le parangonnage avec Allemagne et avec la zone euro est particulièrement éclairant, comme on peut le constater sur le graphe ci-dessous. Alors que la dette publique française était d'un niveau comparable avant la crise économique, elle est aujourd'hui supérieure de près de 30 points de PIB<sup>105</sup>.

97. Ibid., p. 13.

98. Ibid., p. 15.

99. Rapp. AN n° 4125 projet de loi de finances 2017, 13 oct. 2016, t. II, p. 15, par V. Rabault. – C. comptes, Situation et perspectives des finances publiques, juin 2016, p. 26 à 48 – et les rapports du Sénat sur les lois de règlement de 2012 à 2015.

100. Rapp. AN n° 273, projet de loi de finances 2018, préc., p. 59.

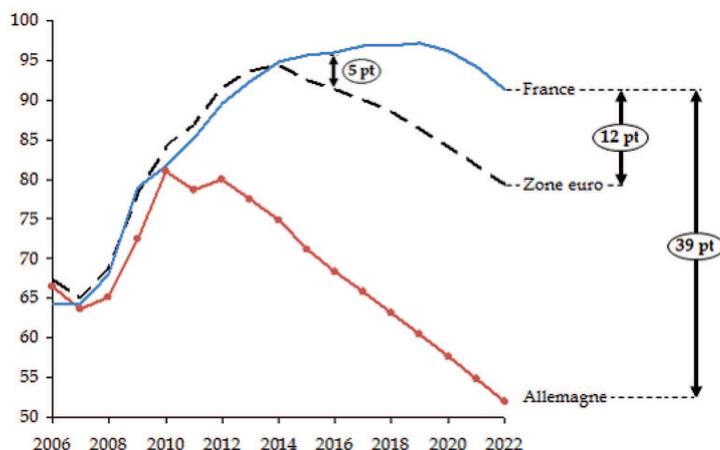
101. Dénoncés dans ces colonnes, V. É. Pichet, Lois de financement public pour 2017, bilan fiscal et budgétaire du quinquennat, préc., spéc. n° 91. – Et par la Cour des comptes dans son rapport, Le budget de l'État en 2016, mai 2017, p. 55 et 56.

102. Comme le signale la Cour des comptes, « Les primes à l'émission ne sont pas des recettes budgétaires et ne réduisent donc pas le déficit, l'année où elles sont encaissées. Elles constituent des ressources de trésorerie qui permettent de limiter le recours à l'endettement de l'année. Elles conduisent donc à une déconnexion partielle entre l'évolution du déficit et celle de la dette », V. C. comptesn Rapport sur le budget de l'État 2016, mai 2017, p. 57.

103. 3,7 % en rythme annuel en 2017, contre 2,4 % en 2016 et 1,7 % en 2015.

104. Elle a emprunté en moyenne à taux négatif (-0,176 %) en 2017.

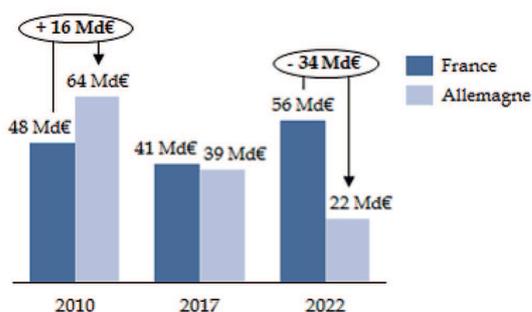
### Évolution de l'endettement en France, en zone euro et en Allemagne (en points de PIB)<sup>106</sup>



Source : Commission des finances du Sénat (d'après les données de la base Ameco, la trajectoire de la loi de programmation des finances publiques et les projections 2017-2022 du FMI de juillet 2017 pour la zone euro et l'Allemagne)

Au déclenchement de la crise de 2008, les dettes publiques se situaient aux alentours de 65 % soit légèrement au-dessus du critère de Maastricht. La politique de relance budgétaire contra-cyclique pertinente de 2008-2009 a contribué à une augmentation parallèle de l'endettement autour de 80 % en 2010. À partir de cette année, l'Allemagne a mis en œuvre une politique rigoureuse de réduction de ses déficits qui s'est traduite par l'apparition d'un excédent budgétaire dès 2014<sup>107</sup>, la zone euro et la France poursuivant leur dérive budgétaire jusqu'en 2014<sup>108</sup>. À compter de cette date la France a continué à creuser son endettement, à un rythme toutefois moindre, alors que la zone euro entrait dans un cycle de désendettement prononcé aboutissant à un écart d'endettement entre la France et la zone euro de 5 points en 2017.

#### Montant des intérêts payés par la France et l'Allemagne à leurs créanciers (en mds €)<sup>109</sup>



Source : commission des finances du Sénat (à partir des données de la base Ameco pour 2010, de la trajectoire de la loi de programmation des finances publiques et des projections 2017-2022 du FMI de juillet 2017 pour l'Allemagne)

Du fait de cette divergence, la charge de la dette publique est passée en France de 48 milliards en 2010 à 41 milliards en 2017, mais elle est attendue à 56 milliards en 2022 contre respectivement 69, 39 et 22 pour l'Allemagne dont l'économie va continuer à profiter d'un puissant avantage compétitif.

#### 2) Le maintien de la procédure de déficit excessif

**78** - Si la France n'a jamais fait l'objet d'un avertissement par la Commission européenne au titre d'un écart important entre la trajectoire d'ajustement transmise et la trajectoire exécutée, elle est depuis 8 ans sous le coup du volet correctif du Pacte.

**79 - Rappel de la procédure.** - Le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) prohibe les déficits excessifs évalués selon deux critères : le déficit public (3 % maximum) et la dette publique (60 % maximum). Le volet préventif de la surveillance des budgets nationaux est précisé dans le règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997, le volet correctif dans le règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997. L'assouplissement du pacte sous les efforts conjugués de MM. Chirac et Schroeder depuis l'automne 2004 s'est traduit en mars 2005 par une nouvelle interprétation du pacte et la fixation d'un objectif de moyen terme pour le solde structurel qui devenait ipso facto l'indicateur clé du déficit budgétaire. Dans ces conditions, le déficit français étant revenu à 2,9 % en 2005<sup>110</sup>, la Commission a mis fin en novembre 2006 à une première procédure pour déficit excessif (PDE). Le Pacte de stabilité et de croissance ayant été réformé par le « six-pack », un ensemble de cinq règlements et une directive d'octobre 2011, le critère de la dette est désormais considéré comme respecté si celle-ci diminue d'au moins un vingtième par an – en moyenne sur les trois dernières années – de la fraction qui excède 60 % du PIB<sup>111</sup>. Le « six-pack » prévoyait en outre une règle transitoire pour les PDE en cours à la date de son adoption, ce qui était le cas de la France, appréciant le respect du critère de dette durant les trois années suivant le retour sous les 3 % et jusqu'en 2020 selon la progression du solde structurel, lequel doit évoluer de façon positive.

**80 - Historique du cas français.** - La France est toujours sous le coup d'une seconde procédure PDE depuis le 27 avril 2009. Le Conseil

105. C. comptes, La situation et les perspectives des finances publiques, préc., p. 13.

106. Rapp. Sénat n° 171 projet de loi de programmation des finances publiques 2018-2022, p. 36.

107. Les comptes publics allemands sont à l'équilibre depuis 2012, avec des excédents qui ne cessent de croître depuis 2014 (8,6 milliards), 20,9 en 2015 et 23,7 en 2016.

108. Il est intéressant de noter que l'Allemagne compte en 2017 3,5 millions d'emplois publics pour 4,9 millions en France soit 44 % de plus par actif.

109. Rapp. Sénat n° 171 projet de loi de programmation des finances publiques 2018-2022, p. 37.

110. Pour plus de détail sur cette période, V. É. Pichet, La doctrine budgétaire et fiscale actuelle : contraintes, mise en œuvre et conséquences : Dr. fisc. 2012, n° 46, étude 513.

111. Cons. CE, règl. n° 1467/97, 7 juill. 1997, art. 2, § 1, modifiée par Cons UE, règl. n° 1177/2011, 8 nov. 2011, art. 1<sup>er</sup>, § 2, b.

de l'Union européenne lui avait alors accordé un premier délai jusqu'en 2012 pour corriger son déficit puis l'avait prorogé jusqu'en 2013, délai reporté une troisième fois jusqu'en 2015 et, une quatrième fois jusqu'en 2017. Si au plus fort de la crise en 2010, 15 États de la zone euro ont fait l'objet simultanément d'une PDE, l'Espagne est actuellement le dernier pays de la zone euro à être sous surveillance avec la France. En principe, la nouvelle trajectoire des finances publiques exposée dans la loi de programmation relative aux lois de finances 2017-2022 doit permettre à la France de sortir de la PDE dès 2018 au titre de l'année 2017. Le pays devrait alors entrer dès l'exercice 2018 dans le volet préventif du pacte de stabilité qui exige une réduction du déficit structurel de 0,6 point de PIB par an au minimum jusqu'à atteindre son objectif de moyen terme fixé à -0,4 point de PIB par la loi de programmation des lois de finances 2018-2022.

## 2° Une volonté de réduire progressivement les déficits et l'endettement via des réformes de fond

« Évitez de promettre des résultats : on ne vous pardonnera pas de ne pas avoir donné ce que vous avez annoncé. »

Auguste Detœuf

**81** - La nouvelle doctrine budgétaire vise trois objectifs principaux sur le quinquennat <sup>112</sup> : une baisse de cinq points du ratio d'endettement public, de trois points des dépenses publiques (hors crédits d'impôt) et d'un point des prélèvements obligatoires. Nous avons présenté *supra* les mesures relatives aux prélèvements obligatoires, il s'agit ici de traiter des dépenses publiques au cours des 5 prochaines années et de leurs conséquences sur le déficit et la dette publics.

### a) Une progression contenue des dépenses pour réduire le déficit et la dette

« Il ne faut pas prendre au peuple sur ses besoins réels pour les besoins imaginaires de l'État. »

Montesquieu, *De l'esprit des lois*, t. 1, Livre XIII, chap. 1<sup>er</sup>

**82** - Tirant les leçons de l'audit de la Cour des comptes de juin 2017 qui avait relevé des éléments d'insincérité dans le budget 2017, le Gouvernement affiche sa volonté de sincérité et de transparence. Sur le fond, il veut « diminuer les prélèvements obligatoires afin de favoriser l'investissement des entreprises, les embauches et le pouvoir d'achat des ménages » <sup>113</sup>. Cela semble réalisable pour la Cour des comptes, du fait du niveau élevé des dépenses publiques qui laisse d'importantes marges de manœuvre « qu'un réexamen des missions des administrations publiques et une analyse de l'efficacité des politiques publiques doivent permettre de mobiliser » <sup>114</sup>. La Cour suggère d'ailleurs quelques pistes d'économies comme un meilleur contrôle des dépenses de masse salariale, le resserrement des réseaux territoriaux des administrations, l'approfondissement des politiques immobilières, une mutualisation accrue et une rationalisation des politiques d'achats ou un meilleur ciblage des dépenses fiscales et des dépenses d'investissement.

#### 1) La doctrine globale sur les dépenses

**83** - La difficulté de l'exercice budgétaire défini dans la loi de programmation des finances publiques est, en même temps, de sortir au plus vite pour des raisons de fierté nationale de la procédure de déficit excessif sans casser la croissance.

**84** - La volonté de respecter les engagements européens... - Un des objectifs de la doctrine budgétaire est de garantir le respect des

engagements européens de la France « en particulier la règle des 3 % de déficit public gage de sérieux budgétaire et de crédibilité auprès de nos partenaires européens » <sup>115</sup> et surtout seul moyen de sortir de la procédure stigmatisante de déficit excessif. Cette volonté s'est déjà traduite par 4,5 mds € d'économies en 2017 pour corriger les sous-budgétisations que nous avons largement soulignées l'an dernier <sup>116</sup>. Elle se poursuit en 2018 avec un objectif de 10 mds € d'économies par rapport à la tendance naturelle des dépenses : c'est d'ailleurs pour respecter à tout prix le sacro-saint plafond des 3 % que l'exécutif a décidé d'étaler dans le temps la baisse des cotisations sociales prévue par le programme présidentiel alors que la hausse de la CSG s'applique au 1<sup>er</sup> janvier 2018, ce qui suffit à montrer l'étroitesse de la marge de manœuvre. Si la limitation de la hausse des dépenses est actée, le Gouvernement refuse toute politique du rabot qui consisterait à limiter de manière homothétique la progression des dépenses dans tous les ministères comme cela a été le cas par le passé.

**85** - ... tout en créant les conditions nécessaires à la croissance future. - Les prévisions du projet de loi de programmation des finances publiques montrent une volonté de prendre des mesures progressives pour ne pas casser la croissance. C'est pourquoi la réduction dès 2018 des prélèvements obligatoires ne s'accompagne pas d'une baisse brutale des dépenses publiques qui pourrait nuire à la mécanique de la croissance. Dans cette logique, le plan d'investissement proposé pendant la campagne présidentielle est sanctuarisé pour éviter qu'il ne soit la victime collatérale des dépenses de fonctionnement dans les arbitrages <sup>117</sup>. D'une enveloppe globale de 57 milliards sur le quinquennat, il doit allouer 20 milliards à la transition écologique (dont 9 pour la rénovation thermique des bâtiments et les logements des foyers modestes), 15 à la formation et à la compétitivité, 13 à l'innovation (agriculture, intelligence artificielle, mégadonnées ou nanotechnologies, universités) et 9 pour la réforme de l'État (adaptation au numérique). En définitive, seuls 24 milliards en 5 ans auront un impact sur le budget car 33 milliards seront financés soit par réallocation de crédits (pour 12 mds €) soit sur la troisième tranche du plan d'investissement d'avenir (PIA) du quinquennat précédent (pour 10 mds €) soit via des instruments financiers sans impact sur le déficit (prêts garantis et dotations en capital) pour 11 milliards.

#### 2) La trajectoire des dépenses et de la dette entre 2017 et 2022

**86** - Si la Cour des comptes avait annoncé en juin 2017 un déficit 2017 se dirigeant vers 3,3 %, la croissance plus forte que prévue sur une tendance de 1,9 % <sup>118</sup> a stimulé les recettes fiscales et le report de crédits publics de 2 milliards sur 2018 permettront sans doute de présenter un déficit proche mais inférieur à 3 % <sup>119</sup>. Toujours du fait de l'accélération de la croissance qui augmentera mécaniquement les recettes publiques en 2018 <sup>120</sup>, l'effort en dépenses initialement prévu à 20 milliards en 2018 a été limité à 16 milliards.

**87** - L'évolution des dépenses et des déficits publics. - L'article 7 de la loi de programmation des finances publiques définit les objectifs d'évolution en volume de la dépense publique, hors crédits d'impôt, par sous-secteur d'administrations publiques (graphe ci-dessous) avec un objectif de dépense publique de 0,5 % en volume en 2018, soit 1,6 % en valeur (avec une inflation attendue de 1,1 %), contre 0,8 % en volume (et 1,8 % en valeur) en 2017.

115. *Rapp. AN n° 273, projet de loi de finances 2018, préc.*, p. 11.

116. *É. Pichet, Lois de financement public pour 2017, bilan fiscal et budgétaire du quinquennat, préc.*

117. *V. Rapp. sur le grand plan d'investissement 2018-2022, sept. 2017, par J. Pisany-Ferry et a.*

118. *INSEE, Note de conjoncture, préc.*

119. Le déficit de l'État pour 2017 se situe officiellement à 67,8 milliards au lieu des 74,1 prévus dans la loi de finances rectificative, *V. Communiqué du ministère des comptes publics, 16 janv. 2018.*

112. Selon Benjamin Griveaux, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Économie et des Finances, devant la Commission des finances du Sénat le 27 septembre 2017 : « Nous avons symbolisé notre volonté de transformation en trois chiffres : 5, 3 et 1 ».

113. *Rapp. AN n° 273, projet de loi de finances 2018, préc.*, p. 11.

114. *C. comptes, La situation et les perspectives des finances publiques, préc.*, p. 17.

| Taux de croissance des dépenses publiques en volume, hors transferts, corrigées des changements de périmètre (en %) |      |      |      |      |      |      |
|---|------|------|------|------|------|------|
|   | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
| Administrations publiques, hors crédits d'impôt   | 0,8  | 0,5  | 0,6  | 0,4  | 0,2  | 0,1  |
| Dont :  |      |      |      |      |      |      |
| – administrations publiques centrales   | 1,0  | 0,1  | 0,8  | 1,2  | 0,7  | 0,2  |
| – administrations publiques locales   | 0,7  | 0,3  | 0,7  | -0,3 | -1,6 | -0,6 |
| – administrations de sécurité sociale   | 0,6  | 0,9  | 0,4  | 0,1  | 0,6  | 0,4  |
| Administrations publiques, y compris  |      |      |      |      |      |      |
| – crédits d'impôt   | 1,0  | 1,0  | 0,5  | -1,2 | 0,1  | 0,1  |
| – dont administrations publiques centrales  | 1,0  | 1,4  | 0,3  | -3,2 | 0,3  | 0,2  |

On notera que le taux de croissance des dépenses publiques corrigé des crédits d'impôt (qui s'ajoutent donc aux dépenses effectives) est un indicateur plus pertinent qui accentue la hausse de 0,2 point en 2017 et 0,5 point en 2018. La nette baisse de 2020 est la conséquence de la transformation du CICE en allègement pérenne de charges patronales. Le projet de loi de programmation des finances publiques prévoit ainsi une baisse des prélèvements obligatoires sur le quinquennat

de 44,7 % du PIB en 2017 à 43,6 % en 2022 et une baisse significative des dépenses publiques de 54,6 % en 2017 à 50,9 % en 2022 du fait d'une stricte limitation de la hausse des dépenses publiques en volume.

**88 - L'évolution attendue de la dette publique entre 2018 et 2022.** – La trajectoire anticipée de la dette publique est présentée ci-dessous (en points de PIB).

| Fondement   | 2016 | 2017  | 2018  | 2019  | 2020  | 2021  | 2022  |
|---|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019           | 97,7 | 97,0  | 95,1  | 92,4  | -     | -     | -     |
| Programme de stabilité d'avril 2017   | 96,0 | 96,0  | 95,9  | 94,7  | 93,1  | -     | -     |
| Projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 | -    | 96,8  | 96,8  | 97,1  | 96,1  | 94,2  | 91,4  |
| Taux de croissance des dépenses publiques 2018-2022 en volume                     | 1 %  | 0,8 % | 0,5 % | 0,6 % | 0,4 % | 0,2 % | 0,1 % |

Source : Commission des finances du Sénat.

En outre, un article 7 a été adopté dans la loi de programmation afin que, lorsque le solde conjoncturel des administrations publiques est constaté à un niveau plus favorable que la prévision, ce bonus soit systématiquement affecté à la réduction du déficit, pour « rendre la trajectoire des finances publiques soutenable ».

#### b) La déclinaison de la politique budgétaire sur les 3 sphères publiques

**89** - Si l'objectif commun est de limiter la progression des dépenses publiques bien en deçà du taux de croissance du PIB pour réduire progressivement le déficit et la dette publique, le taux de croissance des dépenses n'est pas fixé uniformément pour les 3 sphères publiques.

##### 1) La doctrine budgétaire pour l'État

**90** - À la différence des définites Révision générale des politiques publiques (RGPP) du quinquennat 2007-2012 et Modernisation de

l'action publique (MAP) du quinquennat 2012-2017, qui « n'ont pas été à la hauteur des enjeux de redressement des finances publiques et de modernisation de l'action publique »<sup>121</sup>, le Gouvernement veut véritablement mettre en œuvre une transformation profonde des politiques publiques fondée sur un plan stratégique dénommé Action publique 2022.

**91 - Des restrictions modestes sur les dépenses.** – La loi de programmation 2017-2022 instaure deux nouvelles normes de dépenses pour l'État, inspirées des recommandations de la Cour des comptes : les dépenses pilotables et les autres. Les dépenses dites « pilotables » de l'État c'est à dire hors investissements d'avenir, charge de la dette, contributions employeur pour les pensions de retraite et opérations sur les participations financières devront baisser en volume de l'ordre de 1 % à partir de 2020.

120. Pour l'INSEE, l'acquis de croissance mi-2018 est déjà de + 1,7 % (INSEE, note de conjoncture, déc. 2017).

121. Rapport économique social et financier du projet de loi de finances 2018, Perspectives des finances publiques, p. 92.

| Trajectoire des normes de dépenses de l'État<br>(en mds € courants) |       |       |       |       |       |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|
| Année   | 2018  | 2019  | 2020  | 2021  | 2022  |
| Norme de dépenses pilotables de l'État                              | 256,9 | 258,6 | 259,7 | 261,6 | 263,6 |
| Évolution en volume de la norme de dépenses pilotables (en %)       | 0,6   | - 0,4 | - 1,0 | - 1,0 | - 1,0 |
| Objectif de dépenses totales de l'État                              | 424,7 | 431,8 | 437,8 | 442,0 | 450,1 |

Source : *Projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.*

**92 - La réforme de l'État et le Comité pour l'action publique (CAP).** – Le Comité pour l'action publique 2022 (ou CAP 2022) lancé le vendredi 13 octobre 2017 par le Premier ministre est le nouvel avatar des organes chargés de moderniser l'État. Le Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) a d'ores et déjà lancé en octobre 2017 des appels d'offres auprès des cabinets de conseil en stratégie et un séminaire gouvernemental s'est tenu le 3 janvier 2018 précédant un comité interministériel le 1<sup>er</sup> février 2018 qui doit réfléchir très vite aux principales réformes structurantes, un second étant planifié pour avril. Ce Comité, placé sous l'égide du premier ministre avec l'appui du ministre de l'action et des comptes publics, couvre en théorie l'ensemble des administrations publiques et de la dépense publique<sup>122</sup>. Composé de 34 personnalités françaises et étrangères, il doit évaluer les périmètres, identifier les doublons voire les triplons, simplifier, et suivre 5 chantiers en parallèle : la simplification administrative, la transformation numérique, la rénovation des ressources humaines, la réorganisation territoriale des services publics et la modernisation de la gestion budgétaire et comptable car une partie importante de la réduction de 3 points de PIB des dépenses publiques repose sur les réformes structurelles de l'État. Le Comité rendra un rapport au cours du premier trimestre 2018 pour « identifier des réformes structurelles et des économies significatives et durables sur l'ensemble des champs des ad-

ministrations publiques » et dégager des économies structurelles à moyen terme, la définition et la mise en œuvre de réformes structurelles se déploiera ensuite progressivement au cours du quinquennat.

## 2) La doctrine dans les sphères locale et sociale

**93 - La réforme de la sphère locale.** – Depuis 2014, les collectivités locales, subissant une forte pression de l'État qui a abaissé leurs dotations de fonctionnement, ont réduit la progression de leurs dépenses d'abord en taillant drastiquement dans leurs dépenses d'investissement, puis depuis 2015 en ralentissant significativement la hausse de leurs dépenses de fonctionnement.

**94 -** Concernant les dépenses, le projet de loi de programmation des finances publiques fixait l'objectif d'évolution de la dépense locale (ODEDEL) pour 5 ans avec un indicateur nouveau centré sur la maîtrise des seules dépenses de fonctionnement dont l'évolution annuelle doit rester limitée à 1,2 % en valeur alors que sa tendance naturelle se situe autour de + 2,35 % (soit 1,75 % inflation et un écart de + 0,5 %). Le texte prévoyait de manière plus spécifique que les 319 plus grosses collectivités<sup>123</sup> (131 communes de plus de 50 000 habitants, 81 intercommunalités de + 150 000 habitants, départements, régions) signent un contrat avec les préfets pour limiter impérativement la hausse de 1,2 % en valeur pendant 3-5 ans avec une procédure extrêmement complexe de contrôle.

| Évolution prévisionnelle de la dépense des administrations publiques locales (en mds €) |       |       |       |       |       |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|
| Année   | 2018  | 2019  | 2020  | 2021  | 2022  |
| Niveau de dépense prévisionnel  | 255,7 | 260,3 | 263,2 | 263,6 | 266,6 |
| Augmentation prévisionnelle   | 3,3   | 4,6   | 2,9   | 0,4   | 3,0   |
| Taux d'évolution en volume (en %)   | 0,3   | 0,7   | - 0,3 | - 1,6 | - 0,6 |

Source : *Calculs de la commission des finances, à partir des données du présent projet de loi de finances (Rapp. AN n° 273, projet de loi de finances 2018).*

Concernant leur déficit et leur dette, les collectivités territoriales ont pour spécificité d'être soumises à un mécanisme d'équilibre budgétaire, dit de « règle d'or », imposé par l'article L. 1612-4 du Code général des collectivités territoriales, qui prévoit que chacune des deux sections du budget d'une collectivité territoriale, la section de fonctionnement et la section d'investissement, doit être votée en équilibre, l'emprunt étant uniquement destiné à financer des dépenses d'investissement, hors remboursements d'autres emprunts.

Renforçant cette contrainte, l'article 24 du projet de loi de programmation prévoyait un plafond national d'endettement de référence, par strate de collectivité<sup>124</sup>, exprimé en nombre d'années de capacité d'autofinancement, la couverture des annuités d'emprunt devant être assurée par des ressources propres, c'est-à-dire des ressources issues de la section de fonctionnement correspondant à l'autofinancement ou des recettes propres de la section d'investissement, pour aboutir à une réduction du besoin de financement (la différence entre emprunts et remboursement de la dette) de 13 mds €<sup>125</sup>. Finalement, l'article 29 de la loi de programmation oblige la contractualisa-

122. En parallèle du Comité, un grand forum de l'action publique permettra d'associer les usagers et les agents du service public à la rénovation de l'action publique.

123. Parmi les 35 600 collectivités, celles dont le montant des dépenses de fonctionnement est supérieur à 30 millions € par an réalisent deux tiers des dépenses de fonctionnement.

124. Ainsi, le plafond d'endettement des communes de plus de 10 000 habitants devra par exemple être compris entre onze et treize années de capacité d'autofinancement brute de l'exercice écoulé.

125. *Projet de loi de programmation des finances publiques, art. 24, p. 25.*

tion entre les plus grandes collectivités territoriales (celles dont le compte de gestion du budget principal au titre de 2016 est supérieur à 60 M €) avec le représentant de l'État couvrant un objectif d'évolution des dépenses et un objectif d'amélioration du besoin de financement variable selon les collectivités<sup>126</sup>. Le contrat est d'une durée de 3 ans et les objectifs modulables selon la population, le revenu moyen par habitant et l'évolution des dépenses antérieures et leur non-respect entraîne une reprise financière de l'État, soit un mécanisme assez simple.

**95 - La réforme de la sphère sociale.** – La sphère sociale comprend de très grandes institutions comme l'assurance maladie, les régimes de retraite, mais aussi le régime d'assurance-chômage et le Fonds de soutien vieillesse. Pour limiter la hausse des dépenses, deux acronymes sont censés servir d'instrument de contrôle de la sphère sociale, il s'agit des dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale (ROBSS) (498 milliards en 2017) et de l'ONDAM, l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (190 milliards en 2017) fixé à + 2,3 % en valeur en 2018 grâce à « la poursuite d'efforts importants et partagés »<sup>127</sup>. Pour 2018, le Gouvernement a annoncé un solde positif de la Sécurité sociale de 1,2 milliard soit, en intégrant le déficit du Fonds de solidarité vieillesse de -3,4 milliards, un déficit de seulement 2,2 milliards<sup>128</sup> ce qui serait le meilleur résultat depuis 2001. Indépendamment des dépenses sociales, l'article 14 de la loi de programmation des finances publiques 2018-2022 somme les administrations de sécurité sociale de diminuer globalement d'au moins 1,5 % en moyenne annuelle sur la période 2018-2022 leurs dépenses de gestion administrative.

## B. - Analyse critique de la politique budgétaire et de ses conséquences

« La science des projets consiste à prévenir les difficultés d'exécution. »  
Vauvenargues

**96 -** Le déficit annoncé de 2,7 % en 2017 après 3,3 % en 2016 est quasi exclusivement dû à l'État (selon l'INSEE, les administrations publiques centrales contrôlaient 38 % des dépenses publiques en 2016), ce qui suppose une neutralité des comptes des sphères locale (18 % des dépenses) et surtout sociale (44 % des dépenses). On étudiera donc en premier lieu la crédibilité des prévisions des dépenses de l'État avant de s'assurer de l'équilibre des comptes locaux et sociaux au cours des cinq prochaines années.

### 1° Les prévisions de l'évolution des dépenses publiques et de la dette d'ici à 2022

« Comprendre était autrefois l'art des arts ; cela ne suffit plus, il faut deviner. »

**Baltasar Gracian, Traduction Pelegrin, *Traité-Politiques-Esthétiques-éthiques, Le Seuil, 2005, p. 315***

**97 -** Après avoir annoncé une baisse des dépenses de 20 milliards par rapport à la tendance naturelle en 2018, tout en baissant de 11 milliards les impôts, le Gouvernement a édulcoré sa position pour ne prévoir qu'une baisse de 16 milliards (dont 5,5 milliards pour la sécurité sociale et 2,8 milliards pour les collectivités territoriales). Inverse-

ment, l'objectif de 60 mds € d'économies sur le quinquennat est revu à la hausse à 80 milliards. Au final, les lois de finances votées en 2017 prévoient 0,6 % de hausse des dépenses en volume en 2018 au lieu de + 0,5 % dans les projets de lois mais sans que cela ne modifie les déficits de 2017 et 2018 du fait d'une croissance plus affermie fin 2017. Il est toutefois à craindre que les anticipations de contrôle des dépenses à venir ne soient pas plus atteintes qu'au cours des deux dernières années<sup>129</sup>.

#### a) L'évolution des dépenses publiques

**98 -** Comme le signale COE-REXECODE, le Gouvernement, en communiquant sur un montant de 16 milliards d'économies, définit les économies de dépenses publiques non par une baisse en valeur de la dépense, ni même par une baisse en volume (puisque la dépense augmenterait de 0,5 % hors inflation en 2018), mais par un écart par rapport à une évolution tendancielle de référence qui est en outre globale et non identifiée<sup>130</sup>

##### 1) Les mesures budgétaires de l'État

**99 -** En 2018, le Gouvernement prévoit 7 milliards d'économies pour les ODAC sur les 16 milliards espérés, l'effort se concentrant sur les dépenses dites « pilotables », soit 60 % des dépenses de l'État qui ralentiraient en 2018, en ne progressant que de 0,6 % en volume, contre une progression de + 3,3 % en 2017.

**100 - Un effort mal identifié sur les dépenses pilotables.** – Cet effort, présenté sous forme de plafonds de crédits pour chacune des missions de l'État, n'identifie pas les leviers concrets d'économies, et selon COE-REXECODE, seules trois mesures sont précises. La première concerne les 1 600 emplois nets (en équivalent temps plein) supprimés<sup>131</sup>, soit une baisse très marginale par rapport aux objectifs affichés sur l'ensemble du quinquennat (diminution de 120 000 postes, dont 50 000 pour l'État) qui ne dégagera que des économies insignifiantes (de l'ordre de 70 M €)<sup>132</sup>. La seconde est relative à la baisse de plus de 100 000 contrats aidés qui procurerait des économies d'environ 1 md € l'année prochaine. Enfin, la réforme des aides au logement devrait permettre de baisser la dépense de 1,7 md €, compte tenu de la baisse du montant nominal des aides mais également de la modification du mode de calcul.

**101 - Un contexte de taux toujours très favorable.** – La charge de la dette est estimée prudemment dans le projet de loi de programmation des finances publiques 2018 et repose sur un redressement des taux au rythme moyen de 0,75 point de base par an (le taux à 10 ans s'élèverait ainsi à 1,1 % fin 2017 et 1,85 % fin 2018, contre 0,7 % en moyenne en septembre 2017), dans un contexte de consolidation de la croissance et de remontée de l'inflation<sup>133</sup>. Compte tenu de ces hypothèses, la charge de la dette atteindrait 41,2 mds € en 2018, soit un niveau inférieur de 0,6 md € à la prévision actualisée pour 2017<sup>134</sup>, ce qui semble très raisonnable et même curieusement pessimiste.

##### 2) Les mesures budgétaires des autres acteurs

**102 -** Les mesures sont à la fois très optimistes et peu documentées.

126. Selon l'article 29 de la loi de programmation des finances publiques, la capacité de désendettement, définie comme le rapport entre l'encours de la dette et l'épargne brute de l'année écoulée, est plafonnée entre 9 ans et 12 ans selon le type de collectivités.

127. *Projet de loi de financement de la sécurité sociale 2018 : Dossier de presse, 28 sept. 2017, p. 25*, V. [https://www.economie.gouv.fr/files/files/PLF2018/DP\\_PLFSS\\_2018.pdf](https://www.economie.gouv.fr/files/files/PLF2018/DP_PLFSS_2018.pdf).

128. Pour prendre en compte le périmètre complet des dépenses sociales publiques, il faudrait également intégrer le déficit de l'Assedic, soit -1,7 milliard attendu en 2018 et -0,4 milliard en 2019 selon le projet de loi de finances, V. *Rapp. AN n° 273, projet de loi de finances 2018, préc., p. 59*.

129. En 2015, le Gouvernement annonçait 12 milliards d'économie dans les dépenses publiques puis 10 en 2016 et seulement 5 en 2017, soit environ la moitié seulement des économies promises en 2014.

130. COE-REXECODE, *Perspectives 2018, Premières réformes structurelles dans un environnement favorable, document de travail n° 65, oct. 2017, p. 24 et 25*.

131. En solde, les emplois augmenteraient de près de 1 900 dans la Justice et la Défense, mais diminueraient dans les autres ministères et chez les opérateurs de l'État.

132. COE-REXECODE, *Perspectives 2018, Premières réformes structurelles dans un environnement favorable, préc., p. 25*.

133. *Fiches missions du projet de loi de finances 2018, 1<sup>er</sup> sept. 2017, p. 26*.

134. *Ibid., p. 26*.

**103 - Les dépenses des collectivités territoriales.** – Les dépenses des collectivités locales sont de 3 ordres : les frais de fonctionnement, les prestations et les dépenses d'investissement. Les efforts sur le fonctionnement devraient en théorie libérer des marges pour l'investissement car les dotations de l'État, si elles ne baissent plus, restent à un étiage bas après les coupes du précédent quinquennat alors même que 60 % des dépenses de fonctionnement sont constituées de la masse salariale qui suit le protocole du parcours professionnel carrières et rémunérations donc non pilotable par les collectivités.

Le Haut conseil des finances publiques (HCFP) a pertinemment analysé les risques « significatifs » selon lui qui pèsent sur les dépenses des administrations publiques locales, liés au pari selon lequel la démarche contractuelle initiée par le projet de loi de programmation des finances publiques conduira à un infléchissement substantiel des dépenses<sup>135</sup>. Ce pari est d'autant plus risqué que l'analyse du HCFP se basait sur un projet de loi qui a été édulcoré par le Parlement. En effet, suite à la Conférence nationale des territoires du 14 décembre 2017, l'objectif de progression des dépenses de fonctionnement de 1,2 % est certes toujours affiché mais le taux pourra être modulé. Quant à la règle d'or du plafond d'endettement, comme l'a très bien analysé un expert des finances locales, l'objectif d'une baisse de 29 % du stock de dettes est mission impossible car elle signifierait passer de 191 milliards à 136 milliards soit un effort de 55 milliards sur la législature. La dette locale générant chaque année 16 milliards de remboursement en capital, en 2022 l'épargne devrait financer intégralement les 16 milliards de tombées sans le moindre emprunt nouveau ce qui est totalement utopique<sup>136</sup>.

**104 - Les mesures pour annuler le déficit de la sphère sociale.** – Les risques d'une dérive des déficits ne sont pas moindres dans le champ social. Côté recettes, les hypothèses macro-économique du projet de loi de financement de la sécurité sociale 2018 sont très optimistes puisqu'elles anticipent une hausse de la masse salariale nominale du secteur privé de 3,1 % en 2018, de 3,2 % en 2019, de 3,6 % en 2020 et enfin 3,8 % en 2021<sup>137</sup>, données qui ne résisteraient pas à un simple ralentissement de l'activité sur la période. Côté dépenses, la hausse de l'ONDAM qui est fixée à 2,3 % en valeur (alors que sa progression tendancielle est de 4,5 %) est documentée et prend en compte une baisse des prix des médicaments, le développement des génériques et l'optimisation des parcours de soins. Toutefois, ce taux nécessiterait un quantum d'économies supérieur à ce qui a été réalisé au cours des dernières années, alors même que le déficit des hôpitaux publics (qui travaillent actuellement en flux financiers très tendus, en repoussant le paiement de leurs fournisseurs) est attendu entre 1,2 et 1,5 milliard en 2017 contre 470 millions en 2016<sup>138</sup>, que l'Assurance maladie compte 10,4 millions de personnes en affection de longue durée (prise en charge à 100 % par le régime obligatoire) et même 20 % de la population en ajoutant les personnes sans reconnaissance officielle<sup>139</sup>, pour un coût total de 95 mds €. Mais c'est sans doute du côté de l'assurance-chômage que les risques de dérive sont les plus élevés car l'extension de l'assurance chômage prévue dans le programme présidentiel aux indépendants et aux salariés démissionnaires sans garde-fous coûterait en année pleine, au moins 4

mds €<sup>140</sup>, certains le chiffrant même entre 8 et 14 milliards la première année du fait d'un brutal appel d'air<sup>141</sup>. Il est par ailleurs peu vraisemblable que ce coût soit pleinement compensé par un durcissement des conditions d'indemnisation. Globalement sur l'ensemble de la sphère sociale, et selon le rapporteur du Sénat, la maîtrise de la dépense sociale, dont le taux de croissance annuel moyen serait limité à 0,5 % sur l'ensemble du quinquennat, soit un objectif très inférieur à la croissance tendancielle retenue par la Cour des comptes (1,7 % en volume), supposerait pour être respecté, la réalisation d'ici à 2022 d'un montant d'économies qui peut être estimé à 36 mds € et qui semble hors d'atteinte<sup>142</sup>.

## b) Critique de l'évolution du déficit public et de la dette publique

« On est jamais à l'abri d'un coup de chance. »

Fondement de la doctrine des optimistes

**105 -** La loi de programmation des finances publiques est construite sur des hypothèses ambitieuses de réduction des dépenses mais la pérennité d'un environnement de taux bas<sup>143</sup>, encore plus favorables que les prévisions gouvernementales, n'interdit pas de bonnes surprises.

**106 -** Dans les quatre prochaines années, l'évolution du déficit et de la dette sera déterminée par l'environnement, et celle du solde structurel par la volonté gouvernementale.

### 1) L'évolution des déficits et de la dette publique

**107 -** Le niveau exceptionnellement bas des taux de refinancement de la dette publique explique que, malgré un endettement public significativement supérieur au seuil de 60 %, il suffit de limiter la progression des dépenses publiques en volume d'environ un point en dessous de la croissance du PIB pour réduire de quelques points la dette publique sur le quinquennat, ce qui rend plausible l'objectif affiché de réduction des déficits nominaux et de la dette. En effet, le déficit public maximum fixé au moment de la signature du traité de Maastricht de 3 % était la limite compatible avec la constance du ratio dette publique/PIB de 60 % (soit le plafond de la dette autorisé par le traité) avec un taux de croissance « normal » sur longue période de 3 % couplée avec un taux d'inflation de 2 % et un taux d'intérêt nominal de la dette de 5 %. En 2008, avec un taux de croissance plus faible à 2 %, mais une inflation de 1 % et des taux d'intérêt réels nuls voire négatifs, l'équation de soutenabilité de la dette permet la réduction d'une dette publique de 100% même avec un déficit de 3 %. On assistera donc mécaniquement à une baisse de la dette publique si la hausse des dépenses publiques (charge de la dette incluse) reste inférieure à celle du PIB.

### 2) La lancinante question du solde structurel

« L'erreur se répète toujours dans l'action c'est pourquoi on doit répéter inlassablement le vrai sens des mots. »

Goethe

**108 -** Dans l'article liminaire des projets de lois de finances votés fin 2017, le Gouvernement a fortement revu à la hausse l'estimation du solde structurel, qui a doublé entre le projet de loi de finances 2017 (-1,1 % attendu en 2017) et le projet de loi de finances 2018 (-2,2 %), révision d'ailleurs saluée par le Haut conseil de finances publiques et son président<sup>144</sup>. Nos lecteurs n'en seront d'ailleurs pas outre mesure surpris puisque nous n'avons eu de cesse de rappeler dans ces colonnes, depuis plusieurs années, le caractère surréaliste des estima-

135. D. Migaud, *Audition devant la commission des finances de l'AN du 27 septembre 2017 : Rapp. AN n° 273, projet de loi de finances 2018, préc.*, p. 153.

136. M. Klopfer, *Entretien : Les Échos*, 22 déc. 2017, p. 5.

137. *Rapp. Commission des affaires sociales du Sénat, projet de loi de financement de la sécurité sociale 2018, t. I, 8 nov. 2017, p. 34, V.* <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/plfs2018.html>.

138. D. Migaud, *Audition devant la commission des finances de l'AN du 27 septembre 2017, préc.*, p. 153.

139. En 2015, les maladies psychiatriques coûtaient environ 22,5 milliards, soit 1 % du PIB, les cancers 17 milliards, les maladies cardio-vasculaires 16 milliards et le diabète 8.

140. *COE-REXECODE, Perspectives 2018, Premières réformes structurelles dans un environnement favorable, préc.*, p. 25 et 26.

141. *Les Échos*, 3 oct. 2017, p. 2.

142. *Rapp. Sénat n° 56, Commission des finances du Sénat, projet de loi de programmation des finances publiques 2018, 31 oct. 2017, p. 34.*

143. Ainsi, le programme de stabilité 2017-2020 remis à la Commission avait été construit sur des hypothèses de taux à 10 ans de 1,7 % fin 2017 et de 2,45 % fin 2018 (p. 23), alors qu'ils restent autour de 0,7 % début 2018.

tions officielles antérieures (ainsi qu'accessoirement la confusion des genres amenant à légiférer sur une donnée économique)<sup>145</sup>. Notre analyse et la critique de la pusillanimité du jeune Haut conseil des finances publiques nous avaient d'ailleurs valu en son temps une (bienveillante) remontrance de M. Didier Migaud<sup>146</sup>. Pour mémoire, en janvier 2017, nous estimions le solde structurel aux environs de 3 %<sup>147</sup>.

**109** - Si la révision du solde structurel s'imposait tant la négation de l'évidence devenait insoutenable, le Gouvernement fait preuve désormais d'un pessimisme inhabituel sur le potentiel de croissance du pays mais ne prévoit qu'un ajustement structurel de 1,4 point de PIB sur le quinquennat bien éloigné des contraintes communautaires de 0,5 point par an dans le volet préventif du PSC<sup>148</sup>.

**110 - Un potentiel de croissance désormais sous-estimé.** - En janvier 2017, nous avons rappelé le large consensus des économistes pour estimer le potentiel de croissance de notre économie (le taux de croissance du PIB potentiel à moyen terme) autour de 1,2 % du fait de la faiblesse des gains de productivité, en baisse depuis 20 ans essentiellement en raison du déficit d'investissement des entreprises et de l'absence de réformes structurelles<sup>149</sup>. Le projet de loi de programmation des finances publiques 2017-2022 révisé avec retard le potentiel de croissance des années à venir en baisse de 0,25 % par an en passant d'environ 1,5 % à 1,25 %<sup>150</sup>, soit à un taux proche de celui du consensus. Cette estimation est à comparer avec celle de la crois-

sance du PIB sur le quinquennat inscrite dans le projet de loi de programmation des finances publiques (soit 1,7 % en moyenne) et qui est désormais en dessous de ce que l'INSEE a constaté fin décembre 2017 (1,9 % en 2017). Situation pour le moins paradoxale, tout se passe comme si le Gouvernement ne croyait pas aux réformes qu'il a lancées et qui devraient avoir un impact important sur le potentiel de croissance. Plus optimiste, nous partageons l'analyse de COE-REXECODE selon qui « Au total, le bilan de l'impact à moyen terme sur le PIB potentiel des mesures déjà effectives (ou proches de l'être), est largement positif. Nous l'estimons entre 1 et 1,5 point de PIB en 2022 »<sup>151</sup>, ce qui amène l'institut de prévision à évaluer l'impact possible sur le taux de la croissance potentielle à un supplément de l'ordre d'un demi-point par an « essentiellement imputable aux mesures portant sur la fiscalité du capital et sur le Code du travail »<sup>152</sup>. C'est pourquoi nous estimons que le potentiel de croissance de l'économie française va rapidement passer au-dessus de 1,5 % par an.

**111 - Un ajustement structurel et un effort structurel notablement insignifiants.** - La loi de programmation 2017-2022 prévoit une amélioration très progressive du solde structurel sur le quinquennat ce qui constitue un aveu inquiétant alors que le règlement européen n° 1466/97 exige un ajustement de 0,5 point par an. Cela est d'autant plus préoccupant que l'effort ne sera que de 0,1 point en 2018, alors que la conjoncture est extrêmement favorable, qu'il s'agisse de la croissance ou des taux d'intérêt, comme vu *supra*.

| Évolution du solde structurel<br>(en % de PIB potentiel)  |       |       |       |       |       |       |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Année   | 2017  | 2018  | 2019  | 2020  | 2021  | 2022  |
| Solde structurel  | - 2,2 | - 2,1 | - 1,8 | - 1,6 | - 1,2 | - 0,8 |
| Ajustement structurel                                     | 0,2   | 0,1   | 0,3   | 0,3   | 0,4   | 0,4   |
| Total de l'ajustement structurel sur la période 2018-2022 | 1,4   |       |       |       |       |       |
| Source : <i>Projet de loi de programmation</i>            |       |       |       |       |       |       |

Si le potentiel de croissance est sans doute supérieur aux estimations gouvernementales, le solde structurel reste encore largement sous-évalué. En effet, même avec un potentiel de croissance d'au moins 1,5 %, l'accélération de la croissance portée à la fois par les vents extérieurs favorables et par les premières mesures gouverne-

mentales montre bien que la France est loin du bas de cycle. L'écart de production perdu pendant la récession de 2008-2009 étant maintenant trop éloigné pour être rattrapé<sup>153</sup>, il est très vraisemblable que l'*outp gap* soit désormais positif ce qui signifie que le solde structurel est supérieur au déficit public (donc proche de -3 %) et non pas de -2,2 % comme annoncé par le Gouvernement ni de -2,4 comme l'écrit la Commission européenne dans son programme de stabilité 2017, mais, comme nous l'avons estimé pour 2016 d'au moins -3 %<sup>154</sup>.

Dans ces conditions, on comprend pourquoi la Commission européenne, qui a fait preuve ces dernières années d'une grande souplesse sur le déficit budgétaire français et la trajectoire de son solde structurel manifeste son impatience comme elle l'a fait dans son analyse des plans budgétaires 2018 du 22 novembre 2017<sup>155</sup>.

## 2° Risques budgétaires des lois de finances et suggestions

« La faculté de jugement est très inégalement partagée, alors que la raison l'est à vrai dire équitablement. »

Arthur Schopenhauer, *L'Art d'avoir toujours raison, ou La dialectique éristique*, 1830-1831,

144. D. Migaud, *Audition devant la commission des finances de l'AN du 27 septembre 2017, préc.*, p. 149.

145. Dès l'élaboration du budget 2015, V. É. Pichet, *La trajectoire des finances publiques de 2014 à 2017 : impuissance du droit et vérité des comptes* : Dr. fisc. 2014, n° 48, étude 651. - Puis sur le budget 2016, V. É. Pichet, *Lois de finances : stabilité des politiques fiscale et budgétaire et contrôle du solde structurel* : Dr. fisc. 2016, n° 1, comm. 1. - Et enfin sur le budget 2017, V. É. Pichet, *Lois de financement public pour 2017, bilan fiscal et budgétaire du quinquennat, préc.*

146. D. Migaud, *Réponse du président du Haut Conseil des finances publiques à É. Pichet, La trajectoire des finances publiques de 2014 à 2017 : impuissance du droit et vérité des comptes, préc.* : Dr. fisc. 2015, n° 3, étude 51.

147. É. Pichet, *Lois de financement public pour 2017, bilan fiscal et budgétaire du quinquennat, préc., spéc.* n° 101.

148. Rappelons que le TSCG signé en 2012 contraint le pays au-delà de 60 % d'endettement, à réduire le déficit structurel d'au moins 0,5 point par an.

149. É. Pichet, *Lois de financement public pour 2017, bilan fiscal et budgétaire du quinquennat, préc., spéc.* n° 98 et 99.

150. Reprenant ainsi les calculs de Bercy dans la lettre de septembre 2017, V. Trésor Éco, *La croissance potentielle en France*, n° 206, sept. 2017.

151. COE-REXECODE, *Perspectives 2018, Premières réformes structurelles dans un environnement favorable, préc.*, p. 42.

152. *Ibidem*, p. 43.

153. É. Pichet, *Lois de financement public pour 2017, bilan fiscal et budgétaire du quinquennat, préc., spéc.* n° 99.

154. Analyse d'ailleurs corroborée par les nombreux pays de la zone euro qui dégagent un solde structurel positif.

155. « La Commission table sur un écart important par rapport à la trajectoire d'ajustement requise pour atteindre l'OMT », *Comm. UE*, 22 nov. 2017.

traduction D. Miermont, Mille et une nuits, 1998, p. 5

#### a) Risques et conséquences de la politique budgétaire

**112** - Deux types de risques sont identifiables au début de ce quinquennat : les premiers portent sur la cohérence interne de la loi de programmation 2017-2022, les seconds sur les chocs exogènes qui peuvent se produire dans les 5 prochaines années.

##### 1) Les risques directement liés aux lois de finances

« Accordez-moi Seigneur d'être chaste, mais non pas encore tout à l'heure. »

Augustin d'Hippone (saint Augustin), *Les Confessions*, traduction Saint-Victor, éd. Charpentier, 1841, Livre VII, chap. 8, p. 213

**113** - Les risques directement issus des 5 lois de financement public concernent d'une part le respect tout au long du quinquennat des engagements pris, et d'autre part l'effort structurel qui même en cas de conformité à la loi de programmation est largement insuffisant.

**114 - Des efforts en dépenses ambitieux mais retardés.** – À la lecture de la nouvelle loi de programmation, il est patent que le Gouvernement repousse les efforts en fin de quinquennat, ce qui pose la question de sa capacité à maintenir l'indispensable effort en dépenses. Symptomatique est la politique de réduction des emplois publics : alors qu'il affirme viser une réduction de 120 000 emplois au cours du quinquennat (dont 50 000 pour l'État), le Gouvernement annonce pour 2018 un schéma d'emplois (correspondant au solde des entrées et des sorties) affichant une diminution des effectifs de l'État de 324 emplois à temps plein (soit une quasi stabilité des effectifs contre 14 000 créations au cours de 2017). Cela représente un (très modeste) retour à la tendance de diminution des effectifs de l'État, avec une baisse des emplois de 168 366 postes entre 2007 et 2015. Dans le détail, il n'y aura pas de diminution homothétique du nombre d'emplois publics, il s'agit d'un solde entre 4 600 suppressions de postes dans des ministères non stratégiques et des augmentations dans les ministères prioritaires (justice, police gendarmerie).

**115 - L'effort structurel annoncé dans les lois de finances est insuffisant sur la période.** – Le Haut Conseil n'a logiquement pas manqué de noter que l'ajustement structurel s'écartait des règles du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance, qui demande un ajustement annuel d'au moins 0,5 point de PIB, tout en rappelant qu'il existe des règles de souplesse, notamment lorsque des réformes structurelles importantes sont engagées. L'effort structurel, qui correspond à la composante discrétionnaire de l'ajustement structurel, reposerait essentiellement sur les dépenses, et non pas sur la hausse des prélèvements obligatoires. L'effort en dépenses, c'est-à-dire les économies, serait de 0,4 point de PIB en 2018-2019, 0,5 point en 2020-2021 et 0,6 point en 2022. Or, l'ajustement structurel n'est que de 0,3 point de PIB en moyenne entre 2018 et 2022 dans la trajectoire présentée par le Gouvernement ; il est même limité à 0,1 point en 2018. Une conséquence de cet effort limité est de repousser l'atteinte de l'objectif de moyen terme de solde structurel au-delà de l'horizon de la loi de programmation<sup>156</sup>. Dans ces conditions, la Commission européenne, qui estime que six pays<sup>157</sup> lui ont présenté des budgets 2018 avec un risque de « non-conformité » et souligne que l'effort structurel prévu par Paris n'est que de 0,1 % alors qu'il devrait être de 0,6 %<sup>158</sup>, pourrait refuser de faire sortir le pays de la procédure de déficit excessif alors même que le déficit nominal sera sans doute légèrement inférieur à 3 % en 2017.

156. HCFP, avis n° HCFP-2017-6 relatif au deuxième projet de loi de finances rectificative pour l'année 2017, p. 7. – D. Migaud, *Audition devant la commission des finances de l'AN du 27 septembre 2017, préc.*, p. 150.

157. Outre la France, l'Italie, le Portugal, l'Autriche, la Slovaquie et la Belgique.

158. *Comm. UE*, 22 nov. 2017.

#### 2) Les risques exogènes

**116** - Nous partageons pleinement les craintes de la Cour des comptes exprimées dans son audit des finances publiques de juin 2017 lorsqu'elle écrit « Les finances publiques françaises continuent ainsi de présenter des facteurs importants de vulnérabilité : avec un solde structurel encore très éloigné de l'équilibre, la France ne dispose toujours pas de marges budgétaires suffisantes pour faire face à un éventuel choc conjoncturel défavorable ; avec une dette élevée et qui continue d'augmenter, le déficit public est de plus en plus sensible à l'évolution des taux d'intérêt. »<sup>159</sup>. Il s'agit bien des deux principaux risques exogènes.

**117 - Le risque de hausse des taux.** – Le risque d'une hausse des taux longs est diagnostiqué par l'Agence France Trésor car l'État (qui concentre 80 % de la dette publique) est un agent économique très sensible au risque de taux. Du coup, ce qui est encore en 2018 une véritable aubaine pourrait se transformer en cauchemar si le retour à la moyenne historique (entre 4 et 5 %) s'effectue trop brutalement. Ainsi une augmentation de 100 points de base (soit de 0,7 % à 1,7 % sur les taux à 10 ans) se traduirait-elle par une hausse de la charge de la dette de 2,1 milliards la première année, 4,8 milliards la seconde année et 19,1 milliards à horizon 10 ans<sup>160</sup>. L'hypothèse est vraisemblable car les États-Unis, qui sont plus avancés que l'Union européenne dans le cycle économique, ont des taux d'intérêt qui se situent en janvier 2018 au-delà de 2,5 %. Toutefois, si cette hausse est la conséquence d'une reprise économique, elle serait sans doute compensée par une hausse des recettes.

**118 - Le risque d'un nouveau choc externe.** – Comme on l'a vu avec la crise financière, la mondialisation et l'interdépendance des économies accentuent les risques de propagation d'un choc exogène d'un des deux grands acteurs de l'économie mondiale. Un ralentissement de l'activité aux États-Unis, qui reste la première puissance économique mondiale (plus de 20 % du PIB mondial, soit à peu près le poids de l'Union européenne mais pour un seul pays) aurait inévitablement des conséquences sur le taux de croissance de notre PIB. Ce risque est d'autant plus fort que l'Amérique attaque son 107<sup>e</sup> mois de croissance en février 2018 soit le deuxième cycle le plus long depuis plus d'un siècle après 1991-2011 (120 mois) et devant 1961-1969 (106 mois). La Chine, qui représente à elle seule 40 % de la croissance mondiale, est également une source d'inquiétude car sa dette globale a doublé depuis 2009, atteignant (officiellement) c'est-à-dire sans prendre en compte le secteur florissant de la dette officieuse) 300 % du PIB en 2017, niveau d'endettement proche de celui des États-Unis en 2008.

#### b) Suggestions pour améliorer les politiques fiscale et budgétaire

« Tout a une morale, il suffit de la trouver. »

Lewis Carroll, *Les Aventures d'Alice au pays des merveilles*, 1865

**119** - Les mésaventures fiscales et budgétaires de l'année 2017 sont riches d'enseignements et démontrent – *ab absurdo* – la nécessité d'assurer enfin la qualité et la stabilité de la norme fiscale et d'améliorer la procédure budgétaire.

##### 1) Assurer la qualité et la stabilité de la norme fiscale

« *Nemo auditur propriam turpitudinem allegans.* »

**120** - L'épilogue du feuilleton de la surtaxe de l'IS, adoptée en urgence pour compenser une erreur du quinquennat précédent (la taxe de 3 % sur les dividendes), elle-même votée pour compenser une erreur de l'avant-dernier quinquennat, a amené l'Inspection générale des finances à tirer quelques leçons à méditer<sup>161</sup>. Elle a pointé le

159. *C. comptes, La situation et les perspectives des finances publiques, préc.*, p. 14.

160. *Programme de stabilité 2017-2020*, p. 24.

161. *IGF, Rapport de M.-Ch. Lepetit, nov. 2017, Mission d'enquête sur la contribution additionnelle à l'impôt sur les sociétés de 3 % sur les revenus*

caractère trop rapide, dans l'entre-soi, de la construction d'une norme, ce qui conduit à un gâchis pour les entreprises et à une impasse budgétaire massive tout en rendant difficile la tenue des engagements politiques pris devant les Français et vis-à-vis de nos partenaires européens. Elle appelle donc à une cartographie des risques contentieux existants<sup>162</sup>. Pour éviter de tels feuilletons qui nuisent au sérieux de l'État et à l'attractivité du pays, il serait judicieux d'inscrire dans le marbre constitutionnel les principes de sécurité juridique et de confiance légitime qui ne sont toujours pas reconnus par la jurisprudence du Conseil constitutionnel. En attendant il est toujours possible d'œuvrer à l'amélioration de la procédure budgétaire manifestement inadaptée aux temps modernes.

## 2) Améliorer la procédure budgétaire

« Litanie, liturgie, léthargie. »

Définition de la procédure budgétaire selon Edgar Faure

**121** - La question de l'amélioration de la procédure budgétaire est un des serpents de mer de la vie politique française, mais l'arrivée d'une nouvelle génération de députés, qui n'ont pas encore acquis l'habitus parlementaire de leurs aînés la pose avec plus d'acuité, d'autant que la Cour des comptes a, de manière inhabituelle, qualifiée d'insincère des éléments importants du budget 2017. Cette dernière appelle d'ailleurs à un *aggiornamento* : « Pour être efficace, une maîtrise dans la durée des dépenses publiques doit s'appuyer sur des outils rénovés. La Cour estime nécessaire de renforcer la cohérence et la portée des textes financiers »<sup>163</sup>, car « la construction des prochaines lois financières doit être également l'occasion de marquer une rupture à l'égard des pratiques récurrentes de sous-budgétisations »<sup>164</sup>. La solution est connue et globalement partagée par les parlementaires de la majorité comme de l'opposition. Il s'agirait de sortir du carcan imposé par le marathon budgétaire qui se déroule sur tout le dernier trimestre de l'année civile. Pour cela, il faudrait alléger la procédure budgétaire notamment en évitant les doublons entre le travail (souvent technique) en commission et celui (trop souvent théâtral) en séance. Le second volet de la réforme consisterait en un meilleur contrôle du Parlement sur le suivi des lois de finances sur les modèles britannique et américain via la création d'un office parlementaire de contrôle doté de compétences économiques et non pas seulement juridiques<sup>165</sup>. Le temps économisé en amont sur l'élaboration des lois de finances pourrait ainsi être mis à profit lors de la discussion de la loi de règlement qui est actuellement une pure formalité alors qu'elle mériterait une véritable analyse sur quelques semaines en commission.

distribués (dividendes), synthèse, V. <http://www.igf.finances.gouv.fr/files/live/sites/igf/files/contributed/IGF%20internet/2.RapportsPublics/2017/2017-M-076.pdf>.

162. *Ibidem*.

163. C. comptes, *La situation et les perspectives des finances publiques, préc.*, p. 17.

164. *Ibidem*, p. 14 et 15.

165. Comme l'*Office for Budget Responsibility* au Royaume-Uni ou le *Congressional Budget Office* aux États-Unis.

## Conclusion

**122** - Si l'engagement européen a été le point commun des politiques menées depuis 1981, dans le domaine fiscal et budgétaire elles ont toutes abouti à un déficit excessif en bas de cycle et à un gaspillage de court terme des recettes exceptionnelles en haut de cycle. Les lois de finances votées en 2017 affichant enfin une ambition déterminée de clore cet interminable cycle de déficits qui a fait passer la dette publique de 20 % en 1981 à près de 100 % du PIB en 2016, on peut raisonnablement dresser l'acte de décès des « trente-six dispendieuses » (1981-2016).

La nouvelle politique fiscale, principalement incarnée dans le projet de loi de finances 2018, crée trois mesures disruptives majeures avec la suppression de l'ISF, remplacé symboliquement par un IFI dont le rendement budgétaire serait 4 fois moindre, la création du prélèvement forfaitaire unique de 30 % sur les revenus mobiliers, et la disparition programmée et progressive de la taxe d'habitation. Les deux mesures de fiscalité patrimoniale, si elles sont pérennisées au-delà du quinquennat, sont de nature à relancer la confiance des investisseurs et donc l'emploi, alors que la suppression progressive d'un impôt local aussi inique qu'illisible couplée à la hausse mécanique du pouvoir d'achat des actifs via la baisse des charges devrait encourager le travail même peu rémunéré.

En matière budgétaire, l'ambition affichée dans les projets de lois présentés en 2017 à travers le symbole des 5-3-1 sur le quinquennat<sup>166</sup>, est forte. Sa mise en œuvre s'annonce néanmoins plus timide à la lecture des lois finalement adoptées. Compte tenu de l'environnement économique favorable de la fin 2017 avec une croissance d'au moins 1,9 % sur l'année et un acquis de croissance de 1,7 % à mi-2018<sup>167</sup> et des taux d'intérêt attendus toujours exceptionnellement bas en 2018, le déficit budgétaire devrait se réduire lentement en dessous de la barre des 3 % enclenchant un mouvement lui aussi lent mais régulier de baisse de l'endettement public de 4 à 5 points sur le quinquennat. Dans ce contexte, la principale source d'inquiétude provient de l'absence de volonté gouvernementale de réduire le solde structurel, qui se situe très probablement au-delà de -3 % en 2017 et 2018, étant rappelé que l'enjeu n'est pas tant de satisfaire une Commission européenne bien tolérante, que de pouvoir affronter les risques futurs.

**MOTS-CLÉS** : Finances publiques - Trajectoire 2018-2022 - Politiques budgétaire et fiscale - Lois de finances, solde structurel

166. Objectif cinq, trois et un, qui correspondent à la baisse respective, en points de PIB de la dette publique, de la dépense publique et des prélèvements obligatoires depuis 2022, V. Audition de M. Gérald Darmanin devant la Commission des finances de l'Assemblée nationale sur le projet de loi de programmation des finances publiques et projet de loi de finances 2018, V. [http://videos.assemblee-nationale.fr/video.5178695\\_5a0c2aba80119.commission-des-finances--plfr-pour-2017-audition-de-m-gerald-darmanin-ministre-15-novembre-2017](http://videos.assemblee-nationale.fr/video.5178695_5a0c2aba80119.commission-des-finances--plfr-pour-2017-audition-de-m-gerald-darmanin-ministre-15-novembre-2017) et [http://videos.senat.fr/video.401405\\_59cbabd74cf52.audition-de-mm-gerald-darmanin-et-benjamin-griveaux-sur-le-plf-pour-2018-et-le-projet-de-loi-de-pro?timecode=3220000](http://videos.senat.fr/video.401405_59cbabd74cf52.audition-de-mm-gerald-darmanin-et-benjamin-griveaux-sur-le-plf-pour-2018-et-le-projet-de-loi-de-pro?timecode=3220000).

167. INSEE, *Note de conjoncture, préc.*