

119 La doctrine fiscale et budgétaire du quinquennat à l'épreuve des réalités sociales

Éric PICHET,

professeur à Kedge Business School,
chercheur associé au Laboratoire d'analyse
et de recherche en économie et finance
internationale (LAREFI) de Bordeaux IV
et au Centre d'études sur la fiscalité
des entreprises de Paris (CEFEP)
de Panthéon-Assas



Dans une première partie nous analysons les mesures fiscales votées en 2018 qui s'inscrivaient dans la continuité de la doctrine présidentielle impulsée au début du quinquennat jusqu'aux annonces de décembre : finalement les ménages bénéficient d'une amélioration de leur pouvoir d'achat *via* un allègement global de leurs impôts, les entreprises subissent une légère hausse de leurs prélèvements et les autres grandes mesures fiscales renforcent les moyens de lutte contre la fraude mais actent un moratoire sur la fiscalité environnementale et repoussent toute réforme des dépenses socio-fiscales. Dans la seconde partie, consacrée à la politique budgétaire nous retraçons l'évolution du taux des prélèvements obligatoires désormais le plus élevé en Europe et celle des dépenses publiques puis réévaluons le déficit nominal à la lumière des mesures de décembre 2018 à près de 4 % en 2019 pointant l'abandon du modeste effort structurel prévu dans le projet de loi de finances pour 2019 et la dérive du déficit structurel proche de 3,5 %. Avec une dette publique de 100 %, le pays est particulièrement vulnérable aux futurs chocs exogènes à venir liés au ralentissement de la croissance et à une hausse des taux. Ayant épuisé toute marge de manœuvre, le secteur public devra inexorablement et sous la contrainte réduire ses dépenses, comme l'ont fait d'autres membres de la zone euro depuis la Crise de 2008.

Introduction

« Les hommes font l'Histoire,
mais ne savent pas l'Histoire qu'ils font. »

Raymond Aron, *Leçons sur l'histoire : cours du Collège de France (1972-1974)*, Éditions de Falois, 1989

1 - Jusqu'aux annonces des 6, 10 et 20 décembre¹ qui marquent, en même temps, une accélération de la doctrine fiscale et une inflexion budgétaire rendant désormais illusoire l'objectif d'amélioration des comptes publics sur le quinquennat programmé en 2017²,

les cinq lois en discussion en 2018³ déclinaient logiquement la doctrine fiscale et budgétaire exposée dans le programme électoral de M. Macron en rupture avec le quinquennat précédent⁴ visant à moderniser l'économie⁵ et à lutter contre le chômage de masse⁶ *via* la réduction du coût du travail et la baisse des cotisations

prélèvements obligatoires. Audition de M. 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.

1. Soit la confirmation par M. Philippe le 6 décembre de l'abandon définitif de la hausse des taxes sur le carburant prévue au 1^{er} janvier 2019 dans le projet de loi de finances pour 2018, les mesures de soutien au pouvoir d'achat par M. Macron lors de son allocution télévisuelle du 10 décembre et la décision du ministre de l'Intérieur d'accorder une prime et une augmentation de salaire aux policiers.
2. À savoir le fameux triptyque 5-3-1 sur le quinquennat correspondant à la baisse en points de PIB, de la dette publique, de la dépense publique et des

3. Outre les trois lois de financement public habituelles, que sont la loi de finances pour 2019, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 et la loi de finances rectificative pour 2018, on relève des mesures fiscales significatives dans la loi relative à la lutte contre la fraude et dans la loi Pacte toujours à l'étude.
4. V. notre analyse dans ces colonnes É. Pichet, *Doctrine fiscale et budgétaire du quinquennat : un nouveau cap* : *Dr. fisc. 2018*, n° 4, étude 136.
5. *Programme d'Emmanuel Macron pour la présidentielle*, p. 4.
6. *Ibid.*, p. 8.

sociales⁷ sous le slogan « le travail doit payer ». Dans la première partie de cette étude, nous analysons les mesures fiscales initiées ou votées en 2018 qui accentuent l'amélioration du pouvoir d'achat des ménages et principalement des actifs mais en atténuant ou retardant les perspectives, tracées en 2017, de baisse des charges fiscales et sociales sur les entreprises. Des mesures plus générales renforcent la lutte contre la fraude fiscale nationale et internationale mais marquent un moratoire sur la fiscalité environnementale et repoussent toute réforme des dépenses socio-fiscales tout en simplifiant très marginalement le maquis fiscal. Dans la seconde partie, consacrée à la politique budgétaire, nous retraçons l'évolution des prélèvements obligatoires et des dépenses publiques et réévaluons le déficit nominal à la lumière des mesures de décembre 2018 à près de 4 % du PIB en 2019 en pointant la dérive du déficit structurel au-delà de 3 % en totale contravention avec les règles budgétaires européennes du fait de l'abandon de tout effort structurel illustrant une fois encore l'inefficacité des garde-fous parisiens et bruxellois que sont le Haut conseil des finances publiques (HCFP) et la Commission européenne face à l'indiscipline budgétaire de Paris. Les déséquilibres publics conjugués à une dette publique de 100 % du PIB rendent le pays encore plus vulnérable aux inévitables chocs exogènes futurs liés à un ralentissement de la croissance et à une hausse des taux. Des réformes plus audacieuses sont nécessaires pour réduire les dépenses publiques, seul moyen de diminuer le taux de prélèvements obligatoires le plus élevé des pays riches qui est une des principales causes de la colère populaire dont les gilets jaunes sont un symptôme.

1. Les mesures fiscales et sociales initiées ou votées en 2018

« Les grands embrasements naissent de petites étincelles. »

Cardinal de Richelieu, *Testament politique*, Éditions Perrin, 2011

2 - En présentant le projet de loi de finances pour 2019 le ministre de l'Économie se félicitait de la stabilité de la politique fiscale du Gouvernement et qualifiait ce budget d'acte II de la transformation du pays s'inscrivant dans la continuité des engagements présidentiels⁸. Face à la déferlante des gilets jaunes, cette ligne de conduite a été fiscalement amplifiée mais budgétairement infléchi par les annonces de décembre 2018.

A. - Les mesures fiscales à destination des ménages

3 - La politique destinée à favoriser le travail s'est poursuivie en 2018⁹ puis brutalement accélérée en décembre, tout en atténuant les effets de la hausse de la CSG en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2018 sur les retraités de la classe moyenne.

7. « 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*, préc. note n° 5, p. 9.

8. « Ce projet de loi de finances obéit à une règle, celle de la constance. L'an dernier, nous avons engagé une vraie révolution fiscale en allégeant la fiscalité du capital : suppression de l'ISF ; création du PFU ; trajectoire de baisse de l'IS, qui sera ramené de 33,3 % à 25 % sur la durée du quinquennat. Nous n'allons pas faire la révolution tous les jours. Les finances publiques ont besoin de constance, de stabilité et de visibilité. » Audition du ministre de l'Économie et des Finances et du ministre de l'Action et des comptes publics, commission des finances de l'Assemblée nationale, 24 sept. 2018, sur le projet de loi de finances 2019.

9. « Nous voulons que les Français puissent revenir vers le travail, que le travail paie et qu'il paie de mieux en mieux », M. Philippe, *Journal du dimanche*, 26 août 2018.

1° La poursuite de la baisse des prélèvements pour les actifs et l'atténuation de la hausse de la CSG pour les retraités

4 - La baisse des charges sociales annoncée dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2018¹⁰ a produit ses effets dès le 1^{er} janvier 2018 et s'est accentuée comme prévu au 1^{er} octobre 2018. Le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019, le projet de loi de finances pour 2019 et surtout les annonces du 10 décembre essentiellement traduites dans la loi portant mesures d'urgence économique et sociale en renforcent les effets.

a) La poursuite de la baisse des prélèvements obligatoires pour les salariés

5 - Fin décembre 2018, le Parlement a accentué la baisse de la pression fiscale et sociale sur les revenus d'activité *via* la défiscalisation totale des heures supplémentaires¹¹ et la revalorisation de la prime d'activité, cette dernière ressortissant en partie du domaine réglementaire¹².

1) La défiscalisation des heures supplémentaires et d'une prime exceptionnelle

6 - Dans le but d'augmenter le pouvoir d'achat des salariés, de stimuler l'activité économique, la demande en biens et services et d'augmenter l'offre de travail, le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 incluait dans son article 7 une mesure dite de « désocialisation » qui exonérait de charges sociales salariales les heures supplémentaires effectuées par l'ensemble des salariés du secteur privé, les agents publics et les salariés des régimes spéciaux courant 2019¹³. La déferlante des gilets jaunes a contraint le président de la République à transformer cette « désocialisation » sans coût pour l'État¹⁴ en une défiscalisation totale des heures supplémentaires (pour les salariés à temps plein) et complémentaires (pour les salariés à temps partiel) dès le 1^{er} janvier 2019¹⁵ pour un coût estimé de 3,8 milliards d'euros en année pleine¹⁶. Toujours dans l'idée d'accroître le pouvoir d'achat des actifs, l'article 1^{er} de la même loi accorde une exonération de toute charge et impôt sur une prime exceptionnelle à verser entre le 11 décembre 2018 et le 31 mars 2019 et ne dépassant pas 1 000 euros, laissée à la discrétion des employeurs de droit privé envers tous les salaires inférieurs à trois SMIC¹⁷.

10. Comme annoncée et votée en 2017, la cotisation salariale de 0,75 % a été supprimée dès le 1^{er} janvier 2018 et la cotisation salariale d'assurance-chômage est d'abord passée de 2,4 % à 0,95 % au 1^{er} janvier 2018 puis a été totalement supprimée le 1^{er} octobre 2018.

11. L. n° 2018-1213, 24 déc. 2018 portant mesures d'urgence économiques et sociales.

12. *Dr. fisc.* 2019, n° 4, act. 2.

13. Le coût de cette mesure, dont l'entrée en vigueur n'était pas encore actée, était estimé à l'époque à 2 milliards d'euros en année pleine.

14. Rompant ainsi avec le principe en vigueur depuis la loi n° 94-637 du 25 juillet 1994 qui a créé l'article L. 131-7 du Code de la sécurité sociale précisant dans sa version originelle que « Toute mesure d'exonération, totale ou partielle, de cotisations de sécurité sociale, instituée à compter de la date d'entrée en vigueur de la loi n° 94-637 du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale, donne lieu à compensation intégrale aux régimes concernés par le budget de l'État pendant toute la durée de son application ».

15. L. n° 2018-1213, 24 déc. 2018, art. 2.

16. Le coût de la mesure est dû pour moitié aux exonérations fiscales et pour moitié aux exonérations sociales, V. AN rapp. n° 1547 sur le projet de loi portant mesures d'urgence économique et sociale, p. 21.

17. Ces deux mesures ne profiteront donc qu'aux salariés en mesure d'effectuer des heures supplémentaires (soit 40 % des salariés du privé) et pour la prime aux salariés des entreprises en bonne santé, accentuant ainsi les inégalités du travail selon l'effet déjà dénoncé par l'évangéliste Matthieu, perçoit de son état : « Car on donnera à celui qui a, et il sera dans l'abondance, mais à celui qui n'a pas on ôtera même ce qu'il a » (Matthieu 13,12), comme chacun sait.

2) Une revalorisation significative de l'impôt négatif à la française qu'est devenue la prime d'activité

7 - Pour satisfaire la promesse présidentielle du 10 décembre 2018 d'augmenter le niveau de vie des salariés au SMIC¹⁸ de 100 euros net par mois sans que cela ne coûte un euro aux entreprises, le Gouvernement a utilisé la prime d'activité¹⁹. Cette prime consiste en un complément de revenu fondé sur le revenu du foyer qui, dans notre système fiscal centré non pas sur l'individu mais sur le foyer correspond à la notion d'impôt négatif sur le revenu²⁰. Sa formule de calcul est fixée par la loi à l'article 842-3 du Code de la sécurité sociale mais un décret définit ensuite à la fois la pente et le point de sortie de la bonification ainsi que le niveau de son montant forfaitaire et de ses majorations en fonction de la situation familiale. C'est la loi de finances pour 2019 qui a intégré *in extremis* fin décembre 2018 une nouvelle bonification qui, comme l'avait précisé le Premier ministre le 17 décembre 2018 passe par un élargissement du nombre de bénéficiaires à 5 millions (soit 1,2 million de personnes supplémentaires par rapport aux 3,8 millions dans le droit existant) et une hausse de son montant avec un effet de plus de 100 euros au niveau du SMIC pour un célibataire (incluant 16 euros de hausse du SMIC et 90 euros de hausse de la prime d'activité au 1^{er} janvier 2019)²¹.

b) L'atténuation puis la suppression de la hausse de la CSG pour certains retraités

« Ce n'est pas le doute qui rend fou, c'est la certitude. »
Friedrich Wilhelm Nietzsche, *Ecce homo*, 1888

8 - Afin de corriger les effets de seuil de la hausse de la CSG sur les retraites votée en 2017 le Gouvernement avait prévu de lisser cette hausse mais l'adresse présidentielle du 10 décembre l'a purement et simplement annulée pour toutes les retraites inférieures à 2 000 euros mensuel, élargissant ainsi d'importantes niches fiscales en faveur des retraités, en totale contradiction avec la philosophie originelle de la CSG²² d'imposer tous les revenus au même taux quelle que soit leur origine.

1) Une atténuation de la hausse pour lisser les effets de seuil

9 - Dans un premier temps, le Premier ministre avait annoncé, en mars 2018 une mesure de compensation pour environ 100 000 retraités du fait de l'effet de seuil généré par la hausse de la CSG appliquée au 1^{er} janvier 2018, le taux de la CSG de l'année N étant fonction du revenu fiscal de référence du foyer de l'année N-2. Selon

18. Le SMIC est passé à 1 524,30 euros brut au 1^{er} janvier 2019, soit 26 euros de plus ou 1,5 %, ce qui correspond à l'exacte application de la formule de revalorisation automatique.

19. La prime d'activité est juridiquement une prestation sociale entièrement compensée par l'État. Elle remplace depuis le 1^{er} janvier 2016, selon la loi n° 2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi, à la fois le RSA et la prime pour l'emploi pour les salaires inférieurs à environ 1 500 euros net par mois. Son montant forfaitaire est fonction du revenu fiscal de référence du foyer et s'élève à 531,50 euros pour une personne seule sans enfant. En 2018, elle concerne plus de 2,6 millions de foyers soit 3,8 millions de personnes dont près de 500 000 jeunes actifs ou apprentis entre 18 et 25 ans.

20. Théorisé par Juliet Rhys-Williams dans les années 1940, l'impôt négatif a été popularisé par Milton Friedman en 1962 dans *Capitalisme et liberté* afin de simplifier le versement des allocations en encourageant le travail sans alourdir les charges des entreprises : c'est donc un outil idéal pour mettre en œuvre la doctrine présidentielle.

21. Le Gouvernement souhaite augmenter le taux de recours de cette prestation qui se situait en 2016 à 71 % des bénéficiaires potentiels (*rapport n° 273, annexe n° 41 de M^{me} Stella Dupont, rapporteure spéciale de la commission des finances pour les crédits de la mission Solidarité, insertion et égalité des chances de 2017 (p. 28)*), mais du fait de sa familialisation, environ 45 % des salariés au SMIC ne bénéficieront pas de la hausse de 100 euros par mois promise par M. Macron, ce qui ne manquera pas d'attiser le ressentiment social en 2019.

22. L. n° 90-1168, 29 déc. 1990 : Dr. fisc. 1991, n° 2-3, comm. 45.

l'article 14 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019, les retraités ne devaient être taxés au taux de 8,3 % que si leur revenu fiscal de référence dépassait 14 404 euros pour la première part majorée de 3 846 euros par demi-part pendant deux années consécutives au lieu d'une dans le schéma initial voté en 2017²³.

2) Suivre de l'annulation de la hausse de la CSG en dessous de 2 000 € net

10 - Dans un second temps, face au mouvement des gilets jaunes, l'adresse présidentielle du 10 décembre²⁴ remettait en cause, pour des raisons purement électoralistes, la hausse de la CSG à 8,3 % sur les retraites mensuelles comprises entre 1 200 euros et 2 000 euros net. Dès le 1^{er} janvier 2019, 3,8 millions de foyers soit environ 5 millions de retraités reviendront au taux en vigueur avant 2018 soit 6,6 %²⁵. Ce faisant l'exécutif renforce encore une niche socio-fiscale en faveur des retraités d'une ampleur déjà considérable et particulièrement inéquitable²⁶. En effet si l'on compare à revenu égal, le taux de CSG d'un actif et d'un retraité au-delà du seuil de 2 000 euros net par mois, on constate que le retraité subit un prélèvement de 8,3 % au lieu de 9,2 % pour un actif²⁷. En dessous de ce seuil l'avantage ne cesse de croître en fonction du niveau de la CSG qui passe à 6,6 %, puis à 3,8 %²⁸ pour finir à 0 en dessous de 1 040 euros net pour une personne seule (1 590 pour un couple)²⁹.

2° La poursuite de la baisse de la taxe d'habitation et des aménagements mineurs sur l'IR

11 - La suppression progressive de la taxe d'habitation pour 80 % des ménages initiée en 2017 n'est pas remise en cause mais son effet a été limité en 2018 par la hausse des taux décidés par de nombreuses communes.

23. En 2018 le taux nul concerne les contribuables dont la première part de quotient familial n'excède pas 11 018 euros en 2016, majoré de 2 942 euros par demi-part supplémentaire.

24. Mesure inscrite dans l'article 3 le projet de loi du 19 décembre 2018 portant mesures d'urgence économiques et sociales.

25. Compte tenu des délais techniques de mise en œuvre de la mesure, les bénéficiaires de celle-ci obtiendront un remboursement au plus tard le 1^{er} juillet 2019 des prélèvements intervenus pendant les premiers mois de l'année 2019.

26. Dans le mouvement de fronde contre la hausse de la CSG sur les retraites, le plus étonnant n'est pas tant la virulence des retraités à défendre leurs avantages que l'incapacité de l'exécutif à communiquer et à rappeler l'évidence à savoir la persistance d'une niche socio-fiscale à trois niveaux (et depuis le 1^{er} janvier 2019 à quatre niveaux...) d'autant plus anormale que la CSG finance essentiellement des dépenses sociales dont les retraités sont les principaux bénéficiaires.

27. En 2019, le taux « normal » de 8,3 % (6,6 % avant 2018) s'applique aux retraités dont le revenu fiscal de référence de l'année 2017 (la dernière connue) est supérieur à 22 580 euros pour la première part, majoré de 6 028 euros pour chaque demi-part supplémentaire. Le taux de 6,6 % s'applique aux retraités dont le revenu fiscal de référence de 2017 est supérieur à 14 549 euros pour la première part majoré de 3 884 euros par demi-part et 22 580 euros pour la première part majorée de 6 028 euros par demi-part.

28. En 2019, le taux réduit de 3,8 % concerne les personnes dont le revenu fiscal de référence de l'année 2017 est compris entre 11 129 euros pour la première part majorée de 2 971 euros pour chaque demi-part supplémentaire et 14 584 euros pour la première part majorée de 3 884 euros pour chaque demi-part supplémentaire.

29. Selon les calculs du Sénat le plafond de CSG de 3,8 % correspond à 1 350 euros net mensuel (2 070 pour un couple), le plafond de 6,6 % à 2 000 euros (3 060 pour un couple) in *Sénat, rapp. n° 232 sur le projet de loi portant mesures d'urgence économique et sociale, 21 déc. 2018, par J.-M. Vanlerenberghe*.

a) L'élargissement du champ de la baisse de la taxe d'habitation et ses conséquences

12 - Présentée comme la décision fiscale emblématique du quinquennat, la trajectoire de baisse puis d'exonération de la taxe d'habitation pour « tous les Français des classes moyennes et populaires » (soit 80 % des ménages)³⁰ posera rapidement des questions de constitutionnalité.

1) Une baisse de la taxe pour 80 % des ménages contrecarrée par la hausse des taux de certaines collectivités

13 - Pour les foyers bénéficiaires, le dégrèvement de 30 % en 2018 passe automatiquement à 65 % en 2019, l'objectif de la réforme étant toujours de dispenser environ 80 % des foyers de son paiement au titre de leur résidence principale en 2020. Le dégrèvement de 2019 concernera les foyers qui avaient déjà profité du dégrèvement en 2018 soit ceux dont le revenu fiscal de référence n'excède pas 27 000 € pour un célibataire, majoré de 8 000 euros pour chacune des deux premières demi-parts puis de 6 000 euros par demi-part supplémentaire³¹. En outre, l'article 3 quater de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019³² maintient en 2019 pour certains contribuables (veuves et veufs notamment), l'exonération (qui était précédemment un dégrèvement) de la taxe d'habitation et de la contribution à l'audiovisuel public. Toutefois, en application du principe d'autonomie financière reconnu par la Constitution aux collectivités, 6 199 communes sur les 36 000 et 247 collectivités de communes et communautés d'agglomération sur les 1 264³³ ont voté un rehaussement de leur coefficient d'imposition sur la valeur locative en usant de la marge de manœuvre fiscale dont elles disposent selon l'article 72-2 de la Constitution, accentuant le mécontentement de contribuables³⁴ et alimentant sans doute la fronde des gilets jaunes.

2) Et qui va rapidement rencontrer d'importants problèmes de constitutionnalité

14 - En vertu des articles 72 et 72-2 de la Constitution, les collectivités territoriales « s'administrent librement par des conseils élus » et « bénéficient de ressources dont elles peuvent disposer librement (...) dans les conditions prévues par la loi »³⁵. Si le législateur peut, sur le fondement des articles 34 et 72 de la Constitution, assujettir les collectivités territoriales ou leurs groupements à des obligations et à des charges, c'est à la condition qu'elles ne méconnaissent pas la compétence propre des collectivités concernées, qu'elles n'entravent pas leur libre administration et qu'elles soient définies de façon suffisamment précise quant à leur objet et à leur portée³⁶. Dès 2020, la perte de recettes pour le bloc communal s'élèvera à près de 10 milliards³⁷ et la question de la suppression pure et simple de la taxe d'habitation sur

les résidences principales se posera au regard du principe d'égalité devant l'impôt comme l'avait souligné le Conseil constitutionnel en 2017³⁸. Il faudra alors repenser l'ensemble de la fiscalité locale pour rester en conformité avec l'article 5 de la loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales qui précise que : « pour chaque catégorie, la part des ressources propres ne peut être inférieure au niveau constaté au titre de l'année 2003 soit à 60,8 % pour les communes et EPCI »³⁹.

b) Des aménagements à la marge concernant l'IR

15 - Les autres mesures fiscales sur les ménages concernent les derniers réglages du prélèvement à la source qui entre en vigueur au 1^{er} janvier 2019 et une très modeste avancée dans la limitation des niches fiscales à l'IR.

1) Les mesures d'accompagnement du prélèvement à la source

16 - Le Gouvernement a pris conscience au printemps 2018 des difficultés de trésorerie créées par le décalage entre le prélèvement à la source et le remboursement de certaines réductions ou crédits d'impôts. Après avoir envisagé, en juin 2018, un acompte de 30 % à verser en avril 2019 avec un solde en août 2019, le projet de loi de finances 2019 instaure finalement dans son article 3 un versement sous forme d'avance aux foyers fiscaux de 60 % du montant d'un nombre limité de réductions et de crédits d'impôt afférents aux dépenses effectués en 2018 dès le 15 janvier 2019⁴⁰ avant la restitution du solde en septembre 2019 au moment du calcul définitif de l'IR à payer sur les revenus 2018.

2) Des modifications à la marge sur les niches fiscales

17 - Loin de l'objectif affiché de réduire significativement les niches fiscales, les mesures adoptées en 2018 étendent ou prorogent plusieurs dépenses fiscales comme le sempiternel et mouvant crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE)⁴¹, le Pinel, etc. Comme les années précédentes elles en créent même de nouvelles. C'est le cas des rénovations dans l'ancien qui prend le nom du ministre de la ville Julien Denormandie en accordant à compter du 1^{er} janvier 2019 une réduction d'IR de 12 % à 21 % de l'investissement lors de l'achat d'un bien existant loué entre 6 ans et 12 ans

30. Programme d'Emmanuel Macron pour la présidentielle, *préc. note* n° 5, p. 29.

31. 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^o du II bis de l'article 1417.

32. Article 15 définitif. – *V. Dr. fisc. 2019, n° 3, comm. 90.*

33. Selon un fichier de la DGFIP cité par *Le Monde*, 16 déc., p. 30.

34. Une campagne sur les réseaux sociaux du type « balance ton maire » a été lancée, ce qui n'a pas manqué d'alimenter un débat devenu polémique sur la hausse de la fiscalité locale.

35. *Cons. const.*, 18 janv. 2018, n° 2017-760 DC, *Loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, cons. 10* : JO 23 janv. 2018, *texte* n° 2. – *V. S. Hourson, Un plafond de fer ? : Dr. adm. 2018, alerte 32.*

36. *Ibid.*, *cons. 11.*

37. Selon l'évaluation préalable du projet de loi de finances pour 2019, cet article doit entraîner une baisse de rendement de la taxe d'habitation de 3 milliards d'euros en 2018, 6,6 milliards d'euros en 2019, puis 10,1 milliards d'euros à partir de 2020.

38. Il a en effet rappelé dans sa décision du 28 décembre 2017 relative à la loi de finances pour 2018 (*Cons. const.*, 28 déc. 2017, n° 2017-758 DC, *Loi de finances pour 2018* : *RJF* 3/2018, n° 289) qu'il réservait son appréciation dans les années à venir sur l'application du principe d'égalité devant les charges publiques compte tenu de « la façon dont sera traitée la situation des contribuables restant assujettis à la taxe d'habitation dans le cadre d'une réforme annoncée de la fiscalité locale » (*cons. 15*) tout en validant la baisse de la taxe d'habitation car « en dépit de l'ampleur du dégrèvement, la taxe d'habitation continue de constituer une ressource propre des communes » (*cons. 17*).

39. Position rappelée par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 29 décembre 2005 (*Cons. const.*, 29 déc. 2005, n° 2005-530 DC, *Loi de finances pour 2006* : *Rec. Cons. const.*, p. 168 ; *JCP A* 2006, *act. 1* ; *RJF* 2006, n° 290).

40. Il s'agit principalement des réductions ou crédits d'impôts pour emploi de personnes à domicile (*CGI, art. 199 sexdecies* pour un coût de 2,5 milliards), des dépenses d'hébergement en établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD), en faveur des investissements locatifs comme le Pinel (*CGI, art. 199 novovicies*), le Censi-Bouvard (*CGI, art. 199 sexvicies*), le Scellier (*CGI, art. 199 septvicies*), le tout pour 1,8 milliard et de la réduction au titre des dons effectués par les particuliers (*CGI, art. 200*, pour 0,8 milliard).

41. *L. n° 2018-1317, 28 déc. 2018, art. 57 de la loi de finances 2019.* – *V. Dr. fisc. 2019, n° 1-2, comm. 4.* – Un des engagements de campagne de M. Macron était de transformer au 1^{er} janvier 2019 ce dispositif fiscal par un système de prime versée concomitamment à l'engagement des dépenses éligibles mais ce profond changement a été repoussé, ce qui motive la prorogation du CITE, *V. Rapp. AN sur la loi de finances, 14 déc. 2018, p. 556.*

minimum à des locataires sous condition de ressources et de loyers et nécessitant au moins 25 % de travaux ou l'exonération des primes⁴² des Jeux olympiques de l'hiver 2018 à Pyeongchang. Au chapitre des abrogations ou des limitations, l'article 4 de la loi de finances pour 2019⁴³ abaisse les plafonds de la réduction d'impôt sur le revenu applicable aux contribuables domiciliés dans les départements et régions d'outre-mer de l'article 197, I, 3 du CGI⁴⁴ et les débats parlementaires ont restreint la niche fiscale⁴⁵ accordée aux journalistes⁴⁶, sous forme d'un abattement d'IR de 7 650 euros pour frais professionnel à ceux dont le revenu brut annuel n'excède pas 93 510 euros (soit un salaire net mensuel de 6 000 euros), prélude inexorable à une baisse du plafond dans les années à venir⁴⁷... En même temps, le plafond de l'abattement spécifique dont bénéficient les élus locaux au titre de leurs indemnités de fonction qui aboutit à une exonération d'IR à hauteur de 7 896 euros par an (11 844 en cas de cumul des mandats) est augmenté *via* un amendement sénatorial et sans aucune évaluation préalable pour les élus locaux des communes de moins de 3 500 habitants sous réserve de la renonciation au remboursement des frais de transport et de séjour à 17 976 euros par an⁴⁸.

18 - Conclusion. – La loi de finances pour 2018 avait effectué une révolution fiscale patrimoniale en instaurant la *flat tax* sur les revenus du capital à 30 % (en réalité jusqu'à 34 % avec la contribution exceptionnelle sur les hauts revenus au-delà de 500 000 euros de RFR pour une personne seule)⁴⁹ et en supprimant l'ISF pour le remplacer par un simple impôt sur la fortune immobilière. Cette réforme a produit des effets immédiats puisque pour que les actionnaires perçoivent 100 euros net une société ne doit désormais générer qu'un revenu brut avant IS de 213 euros contre 270 euros en 2016, encore légèrement supérieure au niveau allemand (194 euros) ou britannique (199 euros)⁵⁰. Plus important encore, si cette révolution est favorable à l'épargnant elle s'est avérée moins coûteuse que prévu pour les recettes de l'État⁵¹, comme nous l'avions d'ailleurs anticipé l'an dernier en opposition à nombre de Cassandre qui annonçaient à tort une évasion fiscale massive pouvant aller jusqu'à 10 milliards d'euros⁵².

42. L. n° 2018-1317, 28 déc. 2018, art. 9 : Dr. fisc. 2019, n° 3, comm. 61.

43. L. n° 2018-1317, 28 déc. 2018, art. 16 : Dr. fisc. 2019, n° 1-2, comm. 8.

44. La réduction d'IR est de 30 % en Guadeloupe, Martinique et Réunion et de 40 % en Guyane et à Mayotte. Le plafond passe à compter des revenus perçus en 2018 de 5 100 euros à 2 450 euros pour les trois premiers DOM et de 6 700 euros à 4 050 pour les deux derniers.

45. L. n° 2018-1317, 28 déc. 2018, art. 4 : Dr. fisc. 2019, n° 3, comm. 60.

46. Niche dont nous avons déjà dénoncé l'archaïsme et qui ne subsiste sans doute que par la crainte qu'inspire le 4^e pouvoir à la classe politique, V. É. Pichet, *Théorie générale des dépenses socio-fiscales et propositions de refonte du système français des « niches » fiscales* : Dr. fisc. 2016, n° 36, étude 457.

47. On ne peut s'empêcher de penser que l'instauration de ce plafond soudain est une réponse de la majorité présidentielle aux critiques acerbes des journalistes dans la gestion de la crise des gilets jaunes.

48. Là encore on ne peut s'empêcher de penser que cette faveur a pour objet de renouer le dialogue entre la majorité présidentielle et les élus locaux.

49. Soit à un niveau proche de la Suède qui a servi de référence et au-dessus de l'Allemagne (25 %) de l'Espagne (23 %) ou de l'Italie (26 %), V. É. Pichet, *Doctrine fiscale et budgétaire du quinquennat : un nouveau cap, préc. note n° 46*.

50. Baromètre de l'association des marchés financiers du 18 novembre 2018.

51. Comme nous l'avions anticipé – en opposition avec nombre de commentateurs qui dénonçaient des brèches et des opportunités massives d'optimisation fiscale l'an dernier – puisque le coût de cette mesure qui était évalué à 1,3 milliard pour 2018 s'est finalement limité à 900 millions, les contribuables ayant modifié leur comportement, V. É. Pichet, *Doctrine fiscale et budgétaire du quinquennat : un nouveau cap, préc. note n° 46*.

52. Pour un exemple de prévisions apocalyptiques qui tardent à se manifester, V. Gabriel Zucman, *Le Monde*, 25 oct. 2017.

B. - Les mesures fiscales à destination des entreprises

19 - Comme pour la fiscalité des ménages, l'année 2018 s'inscrit dans la continuité de 2017 mais les mesures prises sont globalement moins favorables aux entreprises.

1° Un bémol à l'allègement de la fiscalité des entreprises

20 - La France se caractérise par une structure de prélèvements obligatoires marquée par la place prépondérante des cotisations sociales : au sein de l'OCDE, c'est le pays qui présente le taux de cotisations sociales le plus élevé soit 17 % du PIB en 2015, contre 9 % en moyenne dans l'OCDE⁵³, ce qui explique en grande partie la faible compétitivité de notre économie et en particulier de notre industrie ainsi qu'un taux de chômage particulièrement élevé⁵⁴. Face à ce constat récurrent, les gouvernements successifs ont poursuivi, depuis 1993⁵⁵, une constante politique d'allègement des charges des entreprises.

a) La fin du CICE et la trajectoire de baisse de l'IS

21 - Si les promesses de 2017 sont globalement tenues pour la transformation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en baisse des charges et pour le calendrier de la baisse du taux d'IS la réalité est moins favorable qu'escomptée pour les entreprises.

1) Le remplacement du CICE par une baisse des charges pérenne

22 - Pour éviter un effondrement des entreprises, le CICE était indispensable et fut d'ailleurs un indéniable succès⁵⁶. Si dans son dernier rapport le Comité de suivi du crédit pour la compétitivité et l'emploi soulevait une très grande diversité de comportement des entreprises ayant bénéficié du CICE ce qui en complique l'évaluation⁵⁷, il maintenait les conclusions avancées dans ses précé-

53. A. Bozio, S. Cottet et C. Malgouyres, *Institut des politiques publiques, note n° 36, 11 oct. 2018, p. 2* : V. www.ipp.eu/wp-content/uploads/2018/10/n36-notesIPP-octobre2018.pdf.

54. Comme le diagnostiquait Raymond Barre dans *Les Échos* du 12 janvier 1998 : « La lutte contre le chômage passe par une voie obligatoire, une réduction importante et durable des charges pesant sur les entreprises. L'expérience menée dans le secteur textile a été d'une aveuglante efficacité. En matière de charges et de fiscalité, toutes les mesures doivent viser un seul objectif, redonner une marge de manœuvre aux entreprises et aux particuliers, combattre la sensation d'étouffement et de paralysie qu'éprouvent les acteurs de l'économie, cause première de la croissance lente et de l'augmentation alarmante du chômage ».

55. La loi n° 93-353 du 27 juillet 1993 a instauré une exonération des cotisations patronales d'allocations familiales pour les salaires jusqu'à 1,1 SMIC et une réduction de moitié pour ceux compris entre 1,1 et 1,2 SMIC.

56. Succès reconnu en particulier par le comité *ad hoc* de suivi du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi dans son rapport 2018 d'octobre 2018 (Dr. fisc. 2018, n° 42-43, act. 472). En fait, seul une frange très active de chercheurs apparemment ignorants des difficultés réelles des entreprises dénonce régulièrement le coût budgétaire du CICE au regard du... budget de l'enseignement et de la recherche. Pour un exemple récent et significatif de cette prose on citera *Thibault Gadjos dans Le Monde, 9 nov. 2018* : « On prévoit de dépenser 40 milliards au titre du CICE (sic, en réalité il s'agit de 20 milliards par an) qui selon toutes les études disponibles n'a eu aucun effet sur l'investissement ».

57. « Il est difficile de capter de façon univoque un effet moyen car les écarts de mesure relèvent de choix de méthodes, par les équipes de recherche, qui ont chacune leurs qualités et leurs limites. En particulier, il apparaît de plus en plus clairement que le fait d'identifier ou non des effets sur l'emploi tient au choix, soit de comparer des entreprises assez proches entre elles en termes de structure de masse salariale, quitte à ce que cette comparaison ne puisse inclure des entreprises très différenciées en termes d'exposition au CICE ; soit de comparer des groupes d'entreprises ayant des niveaux de CICE plus fortement différenciés, quitte à être moins assuré de contrôler l'effet lié à leurs caractéristiques propres. », (V. France Stratégie, *Rapp. du comité de suivi du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi, oct. 2018, p. 30 et 31* : V. www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/fs-_rapport_cice-2018-02-10.pdf).

dents rapports en retenant un effet net qui serait proche de 100 000 emplois créés ou sauvegardés et qui se serait matérialisé en 2014 et 2015 dans les entreprises les plus exposées au CICE. Pour pérenniser les effets du CICE, l'article 86 de la loi de finances pour 2018 l'a remplacé par de nouvelles exonérations de cotisations sociales pour les employeurs dans un double objectif de simplification pour les employeurs et de renforcement du soutien public apporté à l'emploi de salariés modestement rémunérés, en deux temps : une réduction forfaitaire de 6 points de la cotisation patronale maladie sur les salaires jusqu'à 2,5 SMIC au 1^{er} janvier 2019 et une réduction de près de 10 points des charges au niveau du SMIC (maximale à 1 SMIC et dégressive pour s'annuler à 1,6 SMIC), mais seulement à compter du 1^{er} octobre 2019 permettant une réduction supplémentaire de 4,05 points⁵⁸.

2) Une modification qui n'est pas neutre pour les entreprises surtout dans l'industrie

23 - Le CICE couvrant actuellement les rémunérations jusqu'à 3,5 SMIC, ce changement se traduira par une perte nette de 5,2 milliards euros pour les entreprises en régime de croisière du fait du recentrage et de la hausse de l'IS que générera celle des bénéfices.⁵⁹ Les charges sur les salaires au niveau du SMIC baisseront donc jusqu'à 10 points jusqu'à 2,5 SMIC contre 7 points pour le CICE, mais entre 1,6 et 2,5 SMIC la réduction de cotisations ne sera que de 6 points contre 7 points de CICE⁶⁰.

b) Une légère inflexion de l'IS défavorable aux grandes entreprises

24 - Au motif, pertinent, qu'un impôt excessif « freine la croissance des entreprises, limite leurs investissements et donc les emplois de demain » le projet de loi de finances 2018 visait à réduire l'écart de l'IS français de 33,33 % avec la moyenne européenne de 25 % d'ici 2022 le tout pour un coût de 11 milliards⁶¹, mais pour des questions strictement budgétaires le législateur a pérennisé le versement exceptionnel d'un « 5^e acompte » d'IS pour les grandes entreprises et a prévu de corriger la trajectoire de baisse de l'IS en 2019.

1) Le « 5^e acompte » d'IS n'est plus temporaire

25 - Pour des raisons de rendement budgétaire estimé à 1,5 milliard d'euros en 2019⁶², l'article 15 du projet de loi de finances 2019 a réformé les modalités de calcul du quatrième et dernier acompte d'IS dû par les entreprises dont le chiffre d'affaires est d'au moins 250 millions d'euros en vertu du mécanisme improprement qualifié de « cinquième acompte » puisqu'ils s'agit en fait d'une augmentation du quatrième et dernier acompte d'IS qui date de 2005⁶³. En conséquence, la quotité du montant de l'IS estimé servant au calcul de ce dernier acompte (par différence avec les acomptes déjà versés) et por-

tée à 95 % (au lieu de 80 %) pour les entreprises ayant un chiffre d'affaires compris entre 250 millions d'euros et 1 milliard d'euros et à 98 % (au lieu de 90 %) pour les entreprises ayant un chiffre d'affaires compris entre 1 milliard d'euros et 5 milliards d'euros⁶⁴.

2) Un décalage de la trajectoire de baisse de l'IS pour les grandes entreprises

26 - La baisse de l'IS sur le quinquennat programmée et votée en 2017 est fonction du niveau du bénéfice réalisé : pour les exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2018 l'IS est de 28 % jusqu'à 500 000 euros puis 33,3 % et en 2019 il devait évoluer, toujours à 28 % jusqu'à 500 000 euros puis à 31 %, et à compter de l'exercice fiscal 2020 être uniformément fixé à 28 %, à 26,5 % en 2021 pour atterrir à 25 % en 2020 sur l'intégralité du bénéfice⁶⁵. Pour financer les mesures présidentielles des arbitrages de dernière minute alourdissent la pression fiscale des entreprises par rapport aux annonces du projet de loi de finances pour 2019 de 2,5 milliards sous la forme d'un gel de la trajectoire de baisse du taux de l'IS de 33 % à 31 % pour les entreprises réalisant plus de 250 millions d'euros de chiffre d'affaires qui sera proposé au Parlement en 2019.

2° Quelques mesures globalement favorables aux entreprises

27 - Malgré la limitation ou le décalage de mesures favorables aux entreprises prises en 2017, le législateur a adopté quelques mesures plus marginales en leur faveur soit en poursuivant sa stratégie de compétitivité fiscale des entreprises soit en transposant le droit de l'Union européenne.

a) Des mesures internes

28 - Pour encourager l'épargne salariale et l'investissement dans les entreprises, le forfait social devrait être allégé dans le cadre de la loi Pacte en cours de discussion au Parlement⁶⁶, mais en 2018 deux types de mesures favorables aux entreprises ont été adoptées soit directement *via* un mécanisme de suramortissement fiscal ciblé sur des investissements modernes pour les PME soit indirectement en adaptant les règles du *carried interest* et du pacte Dutreil.

1) Un nouveau dispositif de suramortissement pour la transformation numérique des PME

29 - Issu d'un amendement parlementaire, l'article 18 quater nouveau de la loi de finances pour 2019⁶⁷ accorde pendant deux ans (2019 et 2020) un suramortissement fiscal de 40 % du prix de revient de certains investissements destinés à la transformation numérique et à la robotisation de l'appareil productif des PME qui représenterait, d'après le Gouvernement, un gain moyen de 11 % pour une déduction étalée sur quatre ans.

2) L'adaptation des règles du *carried interest* et la compétitivité fiscale internationale

30 - Le rétablissement de l'attractivité du pays constitue un des piliers de la doctrine économique macronienne et se traduit notamment par un renforcement de la compétitivité fiscale et la suppression

58. Ce décalage engendrerait une économie de 2,3 milliards d'euros pour le budget de l'État (V. AN, rapp. sur le projet de loi sur la sécurité sociale, t. II, p. 53).

59. IT/ Rexecode, France, la restauration de la compétitivité-coût est-elle durablement interrompue ?, lettre 21 juin 2018 : V. www.rexecode.fr/public/Analyses-et-previsions/A-noter/France-la-restauration-de-la-competitivite-cout-durablement-interrompue.

60. *Ibid.* Selon Rexecode, l'industrie serait perdante de 1,2 milliard euros avec la bascule et le coût du travail augmentera de 5,2 milliards entre 2017 et 2019 car le CICE était de 7 % soit 24,7 milliards et les baisses de charges généreront un surcroît d'IS en particulier dans l'industrie où les salaires sont plus élevés car l'allègement se fait entre 1 et 1,6 SMIC avant 2,5 SMIC.

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

62. Comme le signale à juste titre le rapporteur du budget au Sénat « le Gouvernement opte, par le présent article, pour un mécanisme traditionnel de rendement en procédant à la quasi-saturation du cinquième acompte » (V. Sénat, rapp. n° 147, 2018-2019 : *Comm. finances*, 22 nov. 2018, t. II, p. 347, M. Albéric de Montgolfier).

63. L. n° 2005-1720, 30 déc. 2005, art. 1^{er} : *Dr. fisc.* 2006, n° 6, *comm.* 147.

64. La quotité de 98 % prévue pour les entreprises ayant un chiffre d'affaires supérieur à 5 milliards d'euros reste inchangée.

65. Le taux préférentiel réservé aux PME reste de 15 % jusqu'à 38 120 €.

66. Le forfait social devrait être supprimé pour toutes les entreprises de moins de 50 salariés qu'elles optent pour un accord d'intéressement ou de participation « clé en mains » réalisé au niveau de la branche ou qu'elles le concluent de manière autonome. Cette suppression s'appliquerait également sur les abondements de l'employeur. De même, afin de développer l'intéressement dans les petites et moyennes entreprises (PME), la suppression du forfait social s'appliquerait également aux entreprises de moins de 250 salariés qui disposent ou concluent un accord d'intéressement.

67. Article 55 définitif. – V. *Dr. fisc.* 2019, n° 1-2, *comm.* 17.

des handicaps par rapport aux moyennes des autres pays riches. Si l'année 2017 avait été particulièrement cruciale dans ce domaine avec le vote de deux mesures phares destinées à corriger une fiscalité du capital prohibitive dont l'ISF était le symbole le plus prégnant et la taxation des plus-values au barème la manifestation la plus critiquable, l'exécutif a su résister fin 2018 aux appels des gilets jaunes à rétablir l'ISF⁶⁸ et a même poursuivi discrètement sa politique de compétitivité fiscale en acceptant un amendement de l'Assemblée nationale traduisant une annonce du Premier ministre du 11 juillet 2018 et imposant au PFU (au lieu du barème de l'IR) les gains nets dans des plans de *carried interest* par leurs bénéficiaires s'ils établissent leur résidence fiscale en France entre le 11 juillet 2018 et le 31 décembre 2022 dans l'environnement *post* Brexit⁶⁹. Dans la même logique, le pacte Dutreil est une fois encore assoupli⁷⁰ *via* la baisse du seuil de détention des droits financiers attachés aux titres faisant l'objet d'un engagement collectif de conservation de 20 % à 10 % pour les sociétés cotées et de 34 % à 17 % pour les autres, l'allègement des formalités fiscales et l'encadrement de la remise en cause des pactes en cas de cession ou donation dans le but d'assurer la stabilité de l'actionnariat et la pérennité de l'entreprise. Enfin l'article 112 de la loi de finances pour 2019⁷¹ modifie l'article 167 bis du CGI⁷² en ramenant de quinze à deux ans le délai à l'issue duquel les plus-values sont dégrévées d'office si la valeur globale des droits sociaux n'excède pas 2,57 millions d'euros.

b) Des mesures d'adaptation du droit de l'Union européenne

31 - Le droit de l'Union européenne qu'il soit issu de directives, de règlements ou de la jurisprudence de la CJUE influe toujours plus la fiscalité française : en 2018, la déduction fiscale des intérêts et le taux d'imposition des redevances sont les deux points saillants alors que la réforme du régime de l'intégration fiscale s'est avérée très modeste avec *in fine* un maintien de la quote-part pour frais et charge de 12 % que le projet de loi de finances pour 2019 se proposait initialement de réduire à 5 %⁷³.

1) La déduction des intérêts d'emprunts

32 - L'article 13 du projet de loi de finances pour 2019 réforme la déductibilité des charges financières en transposant l'article 4 de la directive du 12 juillet 2016 établissant des règles pour lutter contre les pratiques d'évasion fiscale qui ont une incidence directe sur le fonctionnement du marché intérieur, dite directive « ATAD » (pour *Anti-Tax Avoidance Directive*). Il plafonne la déductibilité des charges financières nettes au plus élevé de deux montants : 3 millions d'euros ou 30 % de l'EBITDA (résultat avant intérêts, impôts, dépréciation et amortissement), une clause de sauvegarde permettant toutefois aux entreprises dont le ratio de capitalisation n'est pas inférieur à celui de leur groupe de déduire, en complément, 75 % des charges non admises en déduction. Il encadre également la déductibilité des charges financières afférentes à l'acquisition de titres de participation.

68. Appels qui ont d'ailleurs connu un écho jusque dans les rangs ou les soutiens de l'exécutif : on a ainsi pu lire dans *Le Monde* du 4 décembre 2018 des propositions de sortie de crise de M. Aghion, qui avait pourtant participé au programme présidentiel de M. Macron, *via*, entre autres, une hausse des retraites, la fin du Pinel et le retour de l'ISF, toutes mesures qui réduiraient l'investissement, l'emploi et *in fine* le pouvoir d'achat.

69. L. n° 2018-1317, 28 déc. 2018, art. 42 : *Dr. fisc.* 2019, n° 1-2, *comm.* 30.

70. *Ibid.*, art. 46 : *Dr. fisc.* 2019, n° 1-2, *comm.* 46.

71. V. *Dr. fisc.* 2019, n° 1-2, *comm.* 32.

72. Cet article est relatif à l'imposition des plus-values latentes en cas de transfert par un contribuable de son domicile lorsque les droits sociaux qu'il détient dans une société excèdent 50 % des bénéfices sociaux ou que leur valeur excède 800 000 euros assortis d'un sursis automatique dans certains États dont ceux de l'Union européenne.

73. *Projet de loi de finances 2019*, p. 60 (*Dr. fisc.* 2018, n° 40, *étude* 411).

2) L'imposition des redevances

33 - Les revenus tirés de certains actifs incorporels, dont les brevets, bénéficient du régime fiscal des plus-values à long terme, qui se traduit par une imposition à un taux réduit de 12,8 % dans le cadre de l'impôt sur le revenu (en lieu et place du barème progressif) et de 15 % dans le cadre de l'impôt sur les sociétés (en lieu et place du taux normal). L'article 14 du projet de loi de finances 2019⁷⁴ met ce régime préférentiel d'imposition en conformité avec les lignes directrices de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et de l'Union européenne : désormais, seuls les profits tirés d'innovations protégées par le droit d'auteur et ayant été conçues et développées en France pourront bénéficier du régime d'imposition à 15 %, étendu aux recettes tirées de logiciels originaux protégés (les inventions brevetables non brevetées n'étant en revanche plus éligibles). Cet article transpose donc l'approche dite « nexus » de l'OCDE qui conditionne le bénéfice d'un avantage fiscal relatif à un actif incorporel aux dépenses effectivement engagées sur le territoire national pour le développement de cet actif par l'entreprise qui le perçoit.

C. - La poursuite de la lutte contre la fraude masquée l'abandon des réformes de la fiscalité écologique et des dépenses socio-fiscales

34 - En 2018 le Gouvernement étoffe encore l'arsenal répressif contre la fraude fiscale essentiellement dans un véhicule législatif dédié qu'est la loi de lutte contre la fraude⁷⁵ mais aussi dans un mouvement d'harmonisation au niveau européen. En revanche la fiscalité écologique a été stoppée net par le mouvement des gilets jaunes et la réforme des dépenses socio-fiscales reste toujours dans les limbes.

1° La lutte contre la fraude fiscale

35 - Priorité fiscale récurrente du pouvoir depuis l'affaire Cahuzac, la lutte contre la fraude fiscale bénéficie de nouveaux outils de détection et de répression.

a) La lutte contre la fraude fiscale en France

36 - Comme ses prédécesseurs, M. Macron s'est engagé à alourdir les sanctions contre la fraude fiscale⁷⁶. Cette lutte s'oriente désormais vers les nouvelles technologies de l'information et les grandes entreprises multinationales de ce secteur alors que les enjeux budgétaires globaux de la fraude fiscale sont toujours importants⁷⁷.

1) Le renforcement des moyens de détection et de dissuasion de la fraude

37 - L'article 1^{er} de la loi de lutte contre la fraude fiscale a créé une police fiscale au sein du ministère des Finances en complément de la Brigade nationale de répression de la délinquance fiscale (BNRDF). Pour une meilleure détection de la fraude, l'article 10 codifié à l'article 242 bis du CGI impose aux plateformes d'économie collaborative en ligne de déclarer les revenus perçus par leurs utilisateurs à

74. Article 37 définitif. – *Dr. fisc.* 2019, n° 1, *comm.* 21, *note* J.-L. Pierre.

75. L. n° 2018-898, 23 oct. 2018 relative à la lutte contre la fraude. – *Dr. fisc.* 2018, n° 46, *comm.* 450 à 466.

76. *Programme d'Emmanuel Macron pour la présidentielle*, *préc. note* n° 5, p. 13.

77. Ainsi dans son étude annuelle sur le sujet, la Commission européenne a estimé que le manque à gagner de TVA pour la France représentait quelque 20,1 milliards d'euros de recettes en 2015, soit 11,7 % des recettes potentielles. Concernant le montant global de la fraude fiscale en France les estimations varient de 20 à 100 milliards d'euros selon les sources. Le Conseil des prélèvements obligatoires l'avait évaluée entre 20,5 et 25,6 milliards et la fraude sociale entre 8,4 et 14,6 milliards d'euros (*CPO, La fraude aux prélèvements obligatoires et son contrôle*, mars 2007, p. 71).

compter du 1^{er} janvier 2020⁷⁸ au-delà d'un montant et d'un nombre de transactions annuel qui seront fixés par un arrêté. De manière dissuasive, l'article 16 de la loi de lutte contre la fraude augmente le plafond de l'amende encourue pour fraude fiscale au double du produit tiré de l'infraction lorsque le montant est supérieur aux montants fixes de 500 000 euros ou 3 millions d'euros de l'article 1741 du CGI⁷⁹ et rend obligatoire, au nom du principe du *name and shame*, une peine afflictive sous forme d'affichage des décisions prononcées en matière de fraude fiscale, sauf motivation contraire⁸⁰. Enfin l'article 19 pénalise les professionnels du chiffre et du droit qui fournissent intentionnellement et directement des prestations permettant des fraudes fiscales sanctionnées par une majoration de 80 % en leur infligeant une amende égale à 50 % du profit tiré de la prestation avec un plancher de 10 000 euros⁸¹.

2) L'assouplissement du verrou de Bercy et ses conséquences

38 - L'existence de la Commission des infractions fiscales (CIF) et l'exclusivité accordée à Bercy pour déclencher les poursuites pénales de nature fiscale trouvent son origine dérogatoire du droit commun dans l'objectif principal de la fiscalité qui est d'assurer les recettes dont l'État a besoin. Cette exclusivité⁸² était régulièrement attaquée au nom de l'égalité des citoyens et de la légitime répression du délit de fraude fiscale, délit dont la définition et la répression n'ont cessé d'être élargies depuis l'affaire Cahuzac. Pour répondre à ces critiques, l'article 36 de la loi de lutte contre la fraude contraint l'Administration à transmettre au procureur les affaires remplissant des conditions cumulatives liées aux montants des droits éludés soit 100 000 euros (ou 50 000 euros pour les contribuables soumis aux obligations de déclaration de leur situation patrimoniale) et aux majorations appliquées soit, dès la première application, 100 % pour opposition à contrôle fiscal, ou 80 % pour activité occulte ou abus de droit ou comptes à l'étranger ou taxation forfaitaire en fonction du train de vie et en cas de récidive pour des majorations de seulement 40 %⁸³. En même temps et assez paradoxalement, l'Administration est autorisée à transiger, par l'article 35 de la même loi, y compris lorsque des poursuites pénales sont envisagées et l'article 24 rend la procédure de comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité applicable en cas de fraude fiscale.

b) Les problématiques fiscales internationales

39 - Des dispositifs anti-abus de l'Union européenne ont été transposés et l'imposition des grands groupes de la nouvelle économie se précise.

1) La transposition de dispositifs anti-abus de l'Union européenne

40 - L'article 48 du projet de loi de finances pour 2019⁸⁴ transpose la clause anti-abus générale prévue à l'article 6 de la directive n° 2016/1164 dite « ATAD » en écartant les montages dont l'objectif principal

est d'obtenir à titre principal ou au titre des objectifs principaux, un avantage fiscal allant à l'encontre de l'objet ou de la finalité du droit fiscal applicable. L'article 13 bis de la loi de finances pour 2019 adopté à l'initiative du Sénat introduit un mécanisme de lutte contre les schémas frauduleux d'arbitrage de dividendes (CumEx)⁸⁵ révélés en octobre 2018 par un consortium d'une vingtaine de médias et qui permettent d'échapper à la retenue à la source prévue à l'article 187 du CGI sur les dividendes versés aux actionnaires non-résidents (soit 30 % pour un bénéficiaire personne morale et 12,8 % pour une personne physique) et qui ferait perdre entre 1 et 3 milliards par an selon le Sénat. Il faut toutefois noter que le fisc avait déjà, indépendamment de ce texte, la possibilité de sanctionner de tels schémas par le biais des manœuvres frauduleuses ou de l'abus de droit.

2) Une taxe GAFA dans l'attente d'une position commune de l'Union européenne

41 - Concernant la fraude de portée internationale des grandes entreprises, le nouveau président s'était engagé à 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 européenne⁸⁶ » et à lutter « contre les arrangements fiscaux entre États et entreprises multinationales qui faussent la concurrence en Europe, comme celui entre Apple et l'Irlande qui a été sanctionné »⁸⁷. 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 BEPS⁸⁸ mais aussi au niveau européen ce qui explique que les lois de financement publics votées en 2018 ne les traitent pas. Face à la lenteur de l'harmonisation européenne, et faute de convaincre les Européens, le ministre de l'Économie a annoncé, le 17 décembre 2018 que les revenus publicitaires des plateformes et la revente de données personnelles seront taxés dès le 1^{er} janvier 2019 pour des recettes d'environ 500 millions d'euros par an⁸⁹, ce qui devrait concerner Google et Facebook mais pas Amazon et Apple.

2° Les renoncements aux réformes d'envergure sur la fiscalité verte et les niches socio-fiscales

42 - L'ambition réformatrice qui semblait faire partie de l'ADN présidentielle s'est rapidement heurtée aux contestations des contribuables comme l'a montré le spectaculaire recul de l'exécutif sur la taxation des carburants.

a) La fiscalité environnementale prise en otage

43 - La fiscalité environnementale est la première victime des revendications réclamées par le mouvement des gilets jaunes.

1) Des projets de taxation ambitieux brutalement annulés

44 - Votée en 2017, l'augmentation des taxes sur le fuel de 7,6 centimes d'euro en 2018 devait aboutir à une convergence avec les prix de l'essence eux-mêmes en augmentation pour des prélèvements supplémentaires de 3,7 milliards d'euros en 2018, 6,5 milliards d'euros en 2019, 9,4 milliards d'euros en 2020, 12,2 milliards d'euros en 2021, et 14,2 milliards d'euros en 2022. Dans le contexte de l'annonce présidentielle du 10 décembre, la commission des finances de l'Assemblée nationale a décidé de se rallier à la position du Sénat introduite à l'article 18 terdecies de la loi de finances pour 2019

78. *Dr. fisc.* 2018, n° 46, *comm.* 450.

79. *Dr. fisc.* 2018, n° 46, *comm.* 463.

80. L'article 18 autorise également l'Administration à publier les sanctions administratives infligées aux personnes morales après avis conforme de la CIF (*Dr. fisc.* 2018, n° 46, *comm.* 465).

81. La loi de lutte contre la fraude n'ayant pas été déferée au Conseil constitutionnel, il faut attendre les inévitables questions prioritaires de constitutionnalité (QPC) pour connaître l'opinion du Conseil quant à la parfaite constitutionnalité de ces dispositions.

82. Il est toutefois important de noter que l'action publique n'était pas limitée par le CIF en cas de blanchiment de fraude fiscale, ce qui laissait une marge de manœuvre importante au parquet.

83. Selon les estimations recueillies auprès du Gouvernement, cette sélection des cas les plus graves représenterait annuellement autour de 1 200 à 1 400 dossiers entre 2015 et 2017, *V. Sénat, rapp. n° 147, 2018-2019 : Comm. finances, 22 nov. 2018, t. II, préc. note n° 62, p. 178.*

84. Article 108 et 109 définitif. – *V. Dr. fisc.* 2019, n° 3, *comm.* 116.

85. Article 36 définitif. – *V. Dr. fisc.* 2019, n° 3, *comm.* 76.

86. *Programme d'Emmanuel Macron pour la présidentielle, préc. note n° 5, p. 13.*

87. *Ibid.*, p. 21.

88. L'Instrument multilatéral 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.

89. Cette mesure devrait figurer dans la loi Pacte approuvée par l'Assemblée nationale et qui reviendra devant le Parlement en mars 2019.

(article 64 définitif) en gelant la trajectoire carbone sur les taxes intérieures de consommation définie par l'article 16 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 mais aussi en supprimant l'article 19 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 qui mettait un terme au tarif réduit de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) applicable au gazole non routier. En réduisant la hausse des ces taxes de 4 milliards environ ces deux mesures devraient préserver le pouvoir d'achat des ménages et le taux de marge des entreprises, d'autant que le chèque carburant et la prime à la casse pour les gros rouleurs qui devaient compenser la hausse de ces taxes pour un montant modeste de 130 millions euros ont finalement été maintenus après un débat houleux entre le Premier ministre (qui souhaitait les annuler) et sa majorité parlementaire à l'Assemblée nationale le 18 décembre 2018.

2) Une suppression marginale de petites taxes et une volonté très théorique de réduire les niches fiscales

45 - La simplification de la fiscalité ne s'est opérée que de manière marginale en 2018 avec une modeste suppression des petites taxes et un nettoyage homéopathique du vaste continent des dépenses socio-fiscales. En 2014, l'Inspection générale des finances avait identifié 179 taxes de rendement inférieur à 100 millions d'euros et 192 taxes inférieures à 150 millions d'euros⁹⁰ soit nettement plus que la plupart des autres pays européens⁹¹ et même constaté l'accélération de leur nombre depuis la fin des années 1990. C'est pourquoi l'article 9 du projet de loi de finances pour 2019 (article 26 définitif) proposait la suppression de dix-huit taxes à faible rendement. Du côté des niches, l'article 11 du projet de loi de finances pour 2019 (article 30 définitif) prévoyait la suppression de neuf dépenses fiscales et d'une niche sociale associée pour un gain total estimé à 139 millions d'euros, soit 0,14 % du montant total des dépenses fiscales en 2019 : il n'y a donc toujours pas de volonté affirmée de supprimer les dépenses fiscales inefficaces.

46 - Conclusion. – Les ménages sont incontestablement les grands gagnants des arbitrages fiscaux rendus par l'Exécutif les 6 et 10 décembre en réponse à la mobilisation des gilets jaunes et les mesures de soutien au pouvoir d'achat des actifs dès le 1^{er} janvier 2019 restent en ligne avec le projet présidentiel de faire en sorte que le travail paie sans dégrader la compétitivité des entreprises. En revanche l'annulation de la hausse de la CSG pour les retraités inférieures à 2 000 euros par mois est un véritable recul électoraliste qui accroît l'inégalité fiscale à revenu égal entre les actifs et les inactifs en élargissant les niches de CSG dont bénéficient déjà les retraités. Quant aux entreprises – qui ne votent pas – dans une période de forte tension sociale et politique, la trajectoire de baisse de leurs prélèvements obligatoires est moins favorable qu'annoncée en 2017 mais n'aura pas de conséquences excessivement défavorables. La véritable inflexion fiscale concerne la fiscalité environnementale, victime du mouvement de révolte des gilets jaunes qui rappelle la nécessaire acceptabilité de la fiscalité. En revanche si certaines petites taxes rapportant moins de 150 millions par an ont été supprimées, la réforme attendue des dépenses socio-fiscales n'a pas même commencé.

2. La politique budgétaire de 2018 et ses conséquences

47 - Si la politique fiscale a connu un temps d'accélération le 10 décembre 2018, finalement en cohérence avec la doctrine du Président, la politique budgétaire ambitieuse du début du quinquennat a en revanche subi, toujours en décembre 2018, une véritable inflexion avec des mesures destinées à éteindre la colère des gilets jaunes mais aux lourdes conséquences budgétaires.

A. - L'évolution des prélèvements obligatoires et des dépenses publiques de 2017 et 2019

48 - Depuis 2017, la France détient le taux record de prélèvements obligatoires en Europe alors que les dépenses publiques ont poursuivi leur hausse en volume en 2018.

1° Les prélèvements obligatoires en 2017

49 - Le niveau record des prélèvements obligatoires mine la compétitivité des entreprises hexagonales, notamment dans l'industrie et lamine le pouvoir d'achat des Français : il constitue indéniablement une des causes majeures du mouvement de révolte des gilets jaunes.

a) Le niveau de prélèvement le plus élevé des pays riches

« La France est un pays extrêmement fertile : on y plante des fonctionnaires et il y pousse des impôts. »

Georges Clemenceau

50 - Selon Eurostat qui publie les données statistiques des 28 pays de l'Union européenne⁹², le taux de prélèvements obligatoires a atteint 48,4 % du PIB en France fin 2017 devant la Belgique (47,2 %) et le Danemark (46,5 %), la moyenne dans l'Union européenne s'établissant à 40,2 % à 41,4 % dans la zone euro et à 40,5 % en Allemagne. Le poids des cotisations sociales est particulièrement élevé en France à 18,8 % du PIB contre 13,3 % dans l'Union européenne. En outre, le taux français a fortement augmenté sur un an (47,7 % en 2016) alimenté par le regain de croissance du PIB (2,2 % en 2017) nettement supérieure au potentiel du pays (entre 1,25 et 1,5 %) et par une forte élasticité en recettes.

1) Des conséquences majeures sur la compétitivité des entreprises

51 - Conséquence logique d'un taux de prélèvements obligatoires record, les charges qui pèsent sur les entreprises dépassent de loin celles des autres pays. Ainsi les cotisations sociales des entreprises pèsent 11,4 % du PIB en France contre 7,1 % en zone euro et 3,2 % aux États-Unis. Si le taux implicite d'imposition à l'IS des PME (après déduction des crédits d'impôts) est de 27 %, ce sont surtout les impôts sur la production qui nuisent à la compétitivité du pays avec un taux de 3 % du PIB soit le double de la moyenne de la zone euro. La comparaison des charges pesant sur les entreprises industrielles françaises et allemandes est de ce point de vue particulièrement éclairante⁹³ puisqu'elles représentent 27,9 % de la valeur ajoutée en France contre 17,2 % en Allemagne, soit 10,7 points d'écart avant imputation des crédits d'impôts et encore 7,8 points après prise en compte des crédits d'impôts⁹⁴, l'écart passe donc à 7,8 points soit

92. Eurostat, *Statistiques européennes*, 22 oct. 2018.

93. Coe Rexecode, *Le poids et la structure des prélèvements obligatoires sur les entreprises industrielles*, documents de travail n° 68, mai 2018.

94. Les crédits d'impôts dédiés à l'industrie représentant environ 6,9 milliards d'euros dans le secteur manufacturier, soit 2,9 points de valeur ajoutée (alors qu'ils sont inexistantes en Allemagne) : ils agissent donc en France comme des béquilles socio-fiscales nécessaires pour éviter la disparition de pans entiers de l'industrie française et en même temps symptômes manifestes de l'excès de charge sur les firmes manufacturières.

90. J.-Ph. de Saint-Martin, P.-M. Dubé, J.-M. Toublanc et M.-A. Gallotaud (IGF), *Les taxes à faible rendement : Rapp. n° 2013-M-095-02, févr. 2014* : V. www.igf.finances.gouv.fr/files/live/sites/igf/files/contributed/IGF%20internet/2.RapportsPublics/2014/2013-M-095%20Tome%201.pdf.

91. Le nombre des taxes de rendement inférieur à 100 millions d'euros était ainsi en 2013 de zéro au Royaume-Uni et aux Pays-Bas, de 3 en Allemagne, 17 en Belgique et 24 en Italie, selon le rapport de l'IGF précité.

18,4 milliards⁹⁵. Si l'on compare les prélèvements obligatoires sur les entreprises manufacturières avec leurs résultats net d'exploitation on constate qu'ils pèsent 66 milliards d'euros pour 27 milliards d'excédent net d'exploitation soit plus du double alors qu'en Allemagne, les prélèvements sont de 113 milliards pour 141 milliards d'excédent net d'exploitation soit 80 %, le rapport entre les résultats nets d'exploitation étant de 1 à 5⁹⁶.

2) Une imposition des ménages qui mine le pouvoir d'achat

52 - Pour lutter contre le chômage de masse qui est la conséquence la plus visible du déficit de compétitivité des entreprises nationales directement lié à l'excès des prélèvements obligatoires, les gouvernements successifs ont cherché depuis 25 ans à réduire le coût du travail en particulier sur les bas salaires⁹⁷. Cette politique a finalement atteint son objectif car le coût du travail se compare désormais favorablement, selon les données de Bercy, à nos voisins tout du moins au niveau du salaire minimum et médian⁹⁸. Cette tendance a d'ailleurs été accentuée sous le quinquennat précédent : face à la perte de compétitivité des entreprises françaises, M. Hollande avait fait adopter dans l'urgence le CICE en 2013 lors du tournant de la fiscalité des entreprises⁹⁹. En l'absence d'effort en dépenses, cette nécessaire politique de baisse des charges des entreprises couplée à la hausse des prélèvements obligatoires de 46,5 % en 2012 à 48,4 % en 2017 (toujours selon Eurostat) a abouti à alourdir les prélèvements obligatoires sur les ménages¹⁰⁰. Si les hauts revenus et le patrimoine ont été particulièrement frappés par des taux d'imposition devenus prohibitifs¹⁰¹, la hausse de la fiscalité indirecte (taxes sur les carburants) et locale a touché un nombre de contribuables beaucoup plus élevé entre 2012 et 2017 et finalement seuls les ménages les plus pauvres, ceux des deux premiers déciles ont vu leur pouvoir d'achat progresser lors du dernier quinquennat¹⁰². La révolution fiscale patrimoniale déclenchée en 2017 par M. Macron a certes corrigé ses aberrations en s'inspirant du modèle suédois¹⁰³, mais a généré un

ressentiment (sur le thème des cadeaux aux riches) qui est sans aucun doute à la source du mouvement des gilets jaunes.

b) Une ambition modeste mais incertaine de réduction des prélèvements obligatoires sur le quinquennat

53 - L'ambition proclamée en 2017 était de réduire les prélèvements obligatoires d'un point d'ici 2022.

1) L'évolution des prélèvements obligatoires en 2018 et 2019

54 - La reprise de l'économie nationale de 2,2 % en 2017 couplée à une élasticité record des recettes (habituelle en période de reprise économique et de croissance supérieure au potentiel) explique le record historique des prélèvements obligatoires. L'accroissement des recettes fiscales fut en 2017 inégalé depuis 10 ans selon la Cour des comptes¹⁰⁴ et l'élasticité fiscale calculée comme le rapport entre l'évolution spontanée des prélèvements obligatoires et la croissance du PIB en valeur a été supérieure à sa moyenne de long terme de 1 (1 % de croissance nominale du PIB générant environ 1 % de recettes socio-fiscales) à 1,4 en 2017¹⁰⁵ et même à 1,7 en 2018 selon le Sénat¹⁰⁶ d'autant que les cotisations sociales, très majoritairement assises sur la masse salariale ont fortement progressé en 2017 et 2018 sous le triple effet d'une hausse des emplois, des salaires et d'une élasticité de 1,2 du PIB¹⁰⁷.

2) Le mouvement des gilets jaunes symptôme et conséquence de la hausse des taxes sur l'essence

55 - Dans ce contexte, l'augmentation de la fiscalité indirecte qui devait encore amputer le pouvoir d'achat des ménages de 3,5 milliards en 2019, principalement sous l'effet de la hausse en janvier 2019 de la fiscalité écologique (augmentation de la TICPE et de la taxe carbone, ce qui correspond à une hausse de 6,5 centimes par litre de diesel et 2,9 centimes par litre d'essence) pour 2,8 milliards a généré un effet de seuil dans l'opinion déclenchant une pétition en ligne lancée le 21 octobre 2018 contre la hausse des taxes sur le carburant puis le mouvement des gilets jaunes exposant leurs doléances autour des ronds-points¹⁰⁸. L'abandon de la hausse de la taxe carbone suite aux manifestations représente un manque à gagner en recettes fiscales de 4,9 milliards en 2019 mais stabilisera les prélèvements obligatoires.

2° L'évolution des dépenses publiques en 2018 et 2019

56 - Si les dépenses publiques sont toujours en hausse en 2018 c'est à un rythme désormais plus faible que la croissance du PIB marquant ainsi la fin des Trente-Six Dispendieuses¹⁰⁹. Toutefois, face à

95. *Ibid.*, p. 6-7.

96. *Ibid.*, p. 7.

97. La loi n° 93-353 du 27 juillet 1993 a instauré une exonération des cotisations patronales d'allocations familiales pour les salaires jusqu'à 1,1 SMIC et une réduction de moitié pour ceux compris entre 1,1 et 1,2 SMIC.

98. « Le coût annuel du travail en France apparaît modéré par rapport à ses principaux partenaires au niveau du salaire minimum » en 2017 à 18 941 euros en France soit moins qu'en Allemagne (21 468 euros). Au niveau du salaire médian, le coût global est de 41 152 euros en France (dont 10 696 euros de cotisations employeurs) contre 41 965 euros en Allemagne (dont 6 826 euros de cotisations employeurs), *V. Rapp. économique social et financier annexé au projet de loi de finances 2019*, p. 144 à 148.

99. *V. É. Pichet, Lois de financement public pour 2017, bilan fiscal et budgétaire du quinquennat : Dr. fisc. 2017*, n° 2, étude 47 ; *Doctrine fiscale et budgétaire du quinquennat : un nouveau cap*, préc. note n° 4.

100. *V. É. Pichet, Lois de financement public pour 2017, bilan fiscal et budgétaire du quinquennat*, préc. note n° 95, spéc. n° 52 et 53 et Eurostat, comm. n° 182/2018, 28 nov. 2018.

101. « Entre 2008 et 2016, le revenu disponible des ménages a baissé de 1,2 %. Mais, contrairement à ce que l'on dit, il a particulièrement reculé pour les 35 % des ménages les plus aisés et, en particulier, pour les 5 % les plus riches, puisque leur revenu disponible a reculé de 5,1 %. De nombreuses hausses d'impôts sont apparues durant ces années-là : tranche supérieure de l'impôt sur le revenu, gel des seuils, augmentations de CSG et des cotisations sociales, etc. Au total, sur cette période, le revenu des 20 % les plus pauvres a augmenté en moyenne de 4 %. La redistribution a progressé, mais la hausse du taux de chômage et, surtout, de l'emploi partiel ont accru la précarité » (*V. Gilets jaunes : les racines de la crise, intervention de M. Lemoine : Le Monde*, 21 déc. 2018, p. 6).

102. *Rapp. économique, social et financier annexé au projet de loi de finances 2017*, préc. note n° 94, spéc. p. 15.

103. *É. Pichet, Doctrine fiscale et budgétaire du quinquennat : un nouveau cap*, préc. note n° 4, p. 9.

104. « Cet accroissement des recettes fiscales nettes est principalement la conséquence de leur évolution spontanée (à législation constante) qui s'est élevée à 14,3 milliards d'euros, soit + 5,0 %. Un tel taux n'avait pas été atteint depuis 2007 (+ 5,9 %). La croissance spontanée des recettes fiscales résulte pour moitié de l'augmentation des recettes de TVA (+ 7,1 milliards d'euros). Le reste de cette évolution provient de l'IS (3,9 milliards d'euros), de l'IR (2,4 milliards d'euros), de la TICPE (0,1 milliard d'euros) et des autres recettes fiscales (0,8 milliard d'euros). », *V. Cour des comptes, La situation et les perspectives des finances publiques*, juin 2018, p. 37 : www.ccomptes.fr/fr/publications/la-situation-et-les-perspectives-des-finances-publiques-1.

105. *Cour des comptes, La situation et les perspectives des finances publiques*, juin 2018, préc. note n° 100, p. 30.

106. *Rapp. Sénat n° 147, 2018-2019*, t. I, préc., p. 71.

107. *Ibid.*, p. 13.

108. Il n'est pas inutile de rappeler que la Révolution française a débuté avec la rédaction dans le pays, de cahiers de doléances en préalable à la convocation des États généraux par Louis XVI en 1789 pour pallier les déficits récurrents de l'État et la rédaction, dans tout le pays, de cahiers de doléances.

109. À savoir les 36 années de hausse des dépenses supérieure à celle du PIB de 1981 à 2016 inclus qui ont pris fin en 2017 avec une hausse des dépenses de 1,5 % en volume pour une hausse du PIB de 2,2 %, *V. Cour des comptes, La*

des dépenses étatiques sous contrôle et des dépenses locales sous contraintes, les dépenses sociales continuent de croître plus vite que le PIB¹¹⁰.

a) Une doctrine budgétaire initialement ambitieuse de sincérité et de contrôle des dépenses

57 - Le nouveau quinquennat scelle l'arrêt des opérations de comptabilité créative abusivement utilisées sous le précédent pour masquer les dérives budgétaires¹¹¹ même s'il reste des progrès à faire dans la transparence des comptes publics et plus encore dans leur maîtrise.

1) Une plus grande sincérité budgétaire qui comporte encore quelques lacunes

« Tout esprit profond a besoin d'un masque »
Friedrich Wilhelm Nietzsche, *Par-delà le bien et le mal*,
Henri Albert, 1886

58 - Le nouveau quinquennat a heureusement marqué la fin des opérations liées aux primes d'émission¹¹² dénoncées par la Cour des comptes en ces termes : « Bien qu'en recul par rapport à 2015 (22,7 milliards d'euros) et 2016 (20,8 milliards d'euros), un montant significatif (10,5 milliards d'euros) de primes à l'émission, nettes des décotes, a été de nouveau encaissé en 2017¹¹³. En rupture avec cette politique insincère, le montant des primes d'émission est tombé à 3 milliards seulement en 2018. Il reste toutefois des progrès à faire dans l'affichage de la croissance des dépenses publiques qui ont bel et bien crû en volume de +0,6 % en 2018 (soit toutefois nettement moins que la croissance du PIB) et non pas de zéro comme affiché par l'exécutif. En effet pour corriger de l'inflation la hausse des dépenses nominales le projet de loi de finances pour 2019 retient l'indice des prix à la consommation (1,6 % en 2018) comme déflateur et non pas le véritable déflateur du PIB de 1 %¹¹⁴, point qui a d'ailleurs été évoqué par

situation et les perspectives des finances publiques juin 2018, préc. note n° 100, p. 33. – Pour une analyse des Trente-Six Dispendieuses, V. 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.

110. L'écart des dépenses publiques françaises et allemandes est passé de 5 points en 2002 à 13 points en 2015 sous l'effet conjugué d'une hausse de 5 points ici et d'une baisse de 3 points outre-Rhin (Banque de France, V. *Rue de la banque juill. 2017*, n° 46, p. 1). En outre selon la Cour des comptes : « La France se distingue de la majorité des pays européens par l'accroissement des dépenses publiques de fonctionnement, recouvrant les rémunérations et les dépenses de fonctionnement courant rapportées au PIB : elles ont augmenté de 1,4 point de PIB en France sur la période, contre une baisse de 0,5 point en moyenne dans l'Union européenne » (V. *Cour des comptes, La situation et les perspectives des finances publiques, juin 2018, préc. note n° 100, p. 60*).
111. Pour une analyse de ces dérives, V. É. Pichet, *Lois de financement public pour 2017, bilan fiscal et budgétaire du quinquennat, préc. note n° 95, spéc. n° 56 et s.*
112. Cette technique consiste à abonder des souches obligataires rapportant un intérêt bien supérieur (par exemple 4 %) aux taux auquel l'État peut emprunter (0,8 % en 2018 à 10 ans), générant ainsi une prime pour l'émetteur (puisque l'obligation émise rapporte plus que le taux de marché) qui diminue d'abord d'autant la dette publique mais contraint ensuite l'État à verser des intérêts supérieurs (dans l'exemple de 4 % au lieu de 0,8 %) pendant toute la durée de vie de l'emprunt ce qui accroît les dépenses futures.
113. *Cour des comptes, Le budget de l'Etat en 2017, mai 2018, p. 57, V. www.ccomptes.fr/fr/publications/le-budget-de-letat-en-2017-resultats-et-gestion-0*.
114. Ce dernier est plus pertinent que celui de l'indice des prix à la consommation (qui lui est mieux adapté à la mesure du pouvoir d'achat des ménages) pour suivre l'évolution des dépenses publiques, car il intègre aussi l'évolution des prix des importations, des exportations et de la formation brute de capital fixe.

le HCFP dans son avis sur le projet de loi de finances 2019¹¹⁵. Dernier problème d'affichage, le Gouvernement mentionne encore l'évolution de la dépense publique hors crédits d'impôt alors qu'en comptabilité nationale (depuis le SEC 2010), les crédits d'impôts restituables sont enregistrés comme un surplus de dépenses, et non comme une moindre recette. Les justifications de Bercy¹¹⁶ ne tromperont évidemment pas les esprits perspicaces.

2) Une volonté initiale de maîtrise des dépenses publiques très peu documentée

« Si l'on examine comment croissent les besoins d'un État, on trouvera que souvent cela arrive à peu près comme chez les particuliers, moins par une véritable nécessité que par un accroissement de désirs inutiles, et que souvent on augmente la dépense

que pour avoir le prétexte d'augmenter la recette. ».

Jean-Jacques Rousseau, *Discours sur l'économie politique*, 1755

59 - Après la flambée préélectorale de 2017 qui a vu la masse salariale de l'État croître de 3,9 % en valeur soit une progression supérieure à celle du total des six années précédentes¹¹⁷, sa hausse devrait se limiter à 1,75 % en 2018¹¹⁸ et à 1,6 % en 2019 (toujours hors pensions)¹¹⁹, permettant en théorie une maîtrise de la hausse des dépenses pilotables de l'État à 0,8 % en valeur en 2019.

Les dépenses locales, sont, elles, contraintes depuis la limitation fixée par la loi de finances pour 2018 et les obligations de contractualisation des principales collectivités territoriales à limiter à 1,2 % en valeur la hausse des frais de fonctionnement (dont 60 % sont constituées de la masse salariale qui suit le protocole du parcours professionnel carrières et rémunérations non pilotable par les collectivités). Quant à l'évolution des dépenses sociales elles restent structurellement plus fortes que la moyenne des dépenses publiques d'autant que l'État a en 2018 dérogé au principe de sa compensation des exonérations de cotisations en vigueur depuis 2004¹²⁰. En 2019 la hausse de l'objectif nationale des dépenses maladie (ONDAM) est fixée à 2,5 % en valeur contre 2,3 % en 2018, un tiers des économies de la sécurité sociale provenant du quasi-gel des prestations de retraite (+0,3 %) qui rapportera 3,5 milliards en 2019 sous l'hypothèse d'une inflation à 1,6 % pour l'année 2019¹²¹.

115. « En 2018, l'augmentation globale des dépenses hors crédits d'impôts présentée dans le projet de loi de finances pour 2019 est de 1,6 % en valeur et de 0,0 % en volume en retenant pour déflateur, comme le fait usuellement le Gouvernement, l'indice des prix à la consommation hors tabac. Corrigée du prix du PIB, l'augmentation de la dépense en volume est de 0,7 %. Cette présentation correspond à celle retenue pour la mesure de l'effort structurel » (*HCFP, avis n° HCFP 2018-03, 19 sept. 2018, p. 15*).

116. « Toutefois, le taux de prélèvements obligatoires est calculé net des crédits d'impôt afin de rester proche de la charge fiscale réelle supportée par les agents économiques. Pour des raisons de lisibilité, notamment dans la phase de montée en charge et de bascule du CICE en baisse de cotisations, c'est l'évolution de la dépense publique hors crédits d'impôts qui est mise en avant dans le rapport économique social et financier », *Rapport économique social et financier du projet de loi de finances 2019, page 189*. ».

117. *Cour des comptes, Le budget de l'Etat en 2017, préc. note n° 109, p. 129*.

118. *Cour des comptes, La situation et les perspectives des finances publiques, préc. note n° 100, p. 171*.

119. *Projet de loi de finances 2019, p. 23 (Dr. fisc. 2018, n° 40, étude 411)*.

120. *Sénat, rapp. n° 144, projet de loi de financement de la sécurité sociale, 20 nov. 2018, p. 68*.

121. Dans sa décision n° 2018-776 DC du 21 décembre 2018 relative à la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 (cons. 45), le Conseil constitutionnel a d'ailleurs rappelé qu'il est tout à fait loisible au législateur statuant dans son domaine de compétence, de modifier des textes antérieurs ou d'abroger ceux-ci en leur substituant le cas échéant d'autres dispositions dès lors que, ce faisant, il ne prive pas de garantie légale des exigences constitutionnelles. Il a en revanche logiquement censuré la revalorisation identique prévue pour l'année 2020 comme n'ayant pas sa place dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 (cons. 42).

b) Une brutale remise en cause de la rigueur budgétaire en décembre 2018

« *When shall we three meet again
In thunder, lightning, or in rain
When the hurlyburly's done
When the battle is lost and won* »

Les Trois Sorcières in Shakespeare, *Macbeth*, Acte I, Scène I, 1623

60 - Les manifestations hebdomadaires lancées par les gilets jaunes dès le samedi 17 novembre sont à l'origine de trois annonces budgétaires qui marquent une rupture claire dans la politique du quinquennat : les Trois Sorcières des 6, 10 et 20 décembre 2018¹²². Si l'annonce du 6 décembre qui abandonne définitivement toute hausse des taxes sur le carburant en 2019 représente un manque à gagner pour les recettes publiques de 4,9 milliards en 2019, les deux autres annonces ont un impact direct sur les dépenses, l'ensemble annonçant une modification tangible de la trajectoire du déficit public sur le quinquennat.

1) La hausse des dépenses due à l'annonce présidentielle du 10 décembre 2018

61 - C'est l'allocution télévisée du président de la République du 10 décembre qui aura les conséquences budgétaires les plus coûteuses. Cette annonce a nécessité un projet de loi express portant mesures d'urgence économiques et sociales en 2019, qui, n'étant pas de financement public n'a pas été transmise pour avis au HCFP alors même que son impact sur le déficit public est significatif. Ainsi, selon le rapport du Sénat la baisse de la CSG sur certaines pensions (effet IR inclus) représente une perte de recettes de 1,3 milliard d'euros, les mesures relatives aux heures supplémentaires de 2,4 milliards (1,3 milliard de cotisations et 1,1 milliard pour l'IR), et la revalorisation de la prime d'activité une dépense supplémentaire de 2,7 milliards¹²³ soit des dépenses supplémentaires de 6,4 milliards ou 0,3 % du PIB¹²⁴.

2) La boîte de Pandore de la hausse du salaire des policiers

62 - Si la première sorcière du 6 décembre qui a annulé la hausse des taxes sur le carburant a redonné 3,9 milliards d'euros de pouvoir d'achat aux seuls conducteurs, la seconde du 10 décembre fut la plus dispendieuse et la troisième, du 20 décembre, sans doute la plus pernicieuse. En consentant, en sus d'une prime de 300 euros, une augmentation de salaire de 120 à 150 euros par mois aux 110 000 policiers quelle que soit leur affectation pour un coût d'au moins 170 millions d'euros en année pleine¹²⁵, et non pas seulement une prime exceptionnelle comme cela eût été logique du fait du surcroît de travail, le pouvoir a manifestement cédé au chantage des policiers aux frais des contribuables, ouvert la boîte de Pandore des revendications des fonctionnaires et accru le fossé, dénoncé massivement par les gilets jaunes, entre les détenteurs d'un emploi garanti et les autres actifs. Déjà l'exécutif a réactivé, après une année de pause en 2018, le protocole sur les parcours professionnels, les carrières et les rémunérations signé en 2015 et qui, selon le rapporteur du budget à l'Assem-

blée nationale devrait coûter 11 milliards de dépenses cumulées sur la période 2016-2021 dont 745 millions en 2019¹²⁶.

B. - L'évolution du déficit et du solde structurel

63 - L'objectif budgétaire fixé en 2017 par le nouveau président était particulièrement ambitieux en visant une baisse de cinq points du ratio d'endettement public, de trois points de dépenses publiques (mais hors crédits d'impôt) et d'un point des prélèvements obligatoires sur le quinquennat¹²⁷. À la lumière des annonces présidentielles du 10 décembre qui marquent incontestablement le tournant fiscal et budgétaire du quinquennat, nous devons d'ores et déjà réévaluer la trajectoire 2019-2022.

1° L'évolution du déficit nominal et ses conséquences

64 - Le projet de loi de finances 2019 prévoyait un déficit nominal de 2,8 % pour 2019 après 2,7 % en 2017 et 2,6 % en 2018¹²⁸, mais les données ne sont pas totalement comparables car les dépenses subissent en 2019 le double charge comptable. En effet, au coût de la dernière année de CICE en 2018 qui devient une créance exigible par les entreprises sur l'exercice 2019 s'ajoute l'allègement des charges sociales qui entre en vigueur au 1^{er} janvier 2019 générant ainsi un surcoût de 19 milliards d'euros ou 0,9 % du PIB : *ceteris paribus* le déficit nominal annoncé par le Gouvernement aurait donc dû passer sous la barre des 2 % à 1,9 %¹²⁹.

a) La persistance d'un déficit public excessif

65 - Malgré une conjoncture très favorable le déficit public poursuit sa dérive pour devenir en 2019 le plus élevé des pays de la zone euro et même de l'Union européenne.

1) L'évolution probable du déficit public en 2018 et 2019

66 - La part de l'État dans le déficit public est en hausse depuis 2017 passant de 106 % à 120 % en 2018 pour une évaluation officielle attendue de 130 % en 2019. Le déficit annoncé dans le projet de loi de finances pour 2019 à 2,6 % en 2018 et 2,8 % en 2019 est caduc depuis décembre 2018, l'article liminaire de la loi de finances l'ayant d'ailleurs corrigé à 2,7 % en 2018 et 3,2 % en 2019¹³⁰ mais ces estimations sont d'ores et déjà en dessous de la vérité sous l'effet de trois causes. La première est le ralentissement de la croissance¹³¹ constaté par l'Insee le 18 décembre 2018 à 1,5 % en 2018 soit nettement moins que le résultat de 2017 de 2,2 % et moindre que le taux de 1,7 % attendu par le Gouvernement dans ses dernières estimations officielles de l'article liminaire du projet de loi de finances rectificative 2018¹³² et seulement 1,3 % en 2019 contre 1,7 % pour le projet de loi

126. AN, rapp. n° 1302 sur le projet de loi de finances 2019, 11 oct. 2018, t. I, p. 62.

127. Selon M. 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 ».

128. *Projet de loi de finances 2019*, p. 31.

129. Encore faut-il noter que le périmètre de déficit public n'inclut pas tout le secteur public, celui des hôpitaux passé de 470 millions en 2016 à 1 milliard en 2017 ou de l'UNEDIC passé de 3,6 milliards en 2017 à environ 2 milliards en 2018 n'étant par exemple pas pris en compte.

130. L. n° 2018-1317, 28 déc. 2018, article liminaire, p. 3 : V. Dr. fisc. 2019, n° 1, comm. 1.

131. Le mouvement des gilets jaunes pourrait générer un recul de la croissance compris entre 0,1 (selon l'INSEE) et 0,2 % (selon la Banque de France), mais c'est surtout le ralentissement annoncé par le FMI de la croissance mondiale qui affectera le taux de croissance en 2019.

132. *Projet de loi de finances rectificatif pour 2018*, 7 nov. 2018, article liminaire, p. 19.

122. « Ce qu'on a fait c'est un choc fiscal sur le travail et une accélération dans la mise en œuvre de choix qui avaient été décidés », V. E. Philippe, *Le Journal du dimanche*, 23 déc. 2018, p. 2.

123. Le principe de cette bonification a été adopté *in extremis* dans la loi de finances pour 2019 qui modifie l'article L. 842-3 du Code de la sécurité sociale, son calcul étant du domaine réglementaire, il fera l'objet d'un décret début 2019.

124. Sénat, rapp. n° 232 sur le projet de loi portant mesures d'urgence économique et sociale, préc. note n° 28, p. 11.

125. 70 millions par an selon les propos du ministre de l'Intérieur, rapportés par Les Echos du 21 décembre 2018, p. 2. En outre, s'agissant d'une hausse de salaire les effets perdureront pendant des décennies.

de finances 2019¹³³ avec notamment un ralentissement de l'investissement des ménages en logement. Ce ralentissement pèsera mécaniquement sur les recettes publiques d'une manière d'autant plus marquée que l'élasticité des recettes qui avait fortement progressé en 2017 et 2018 va revenir à la normale ce qui pourrait se traduire par une baisse des recettes de 0,4 % en 2019¹³⁴. La seconde cause est bien sûr liée aux Trois Sorcières qui aggraveront le déficit de 0,5 % en 2019 (soit 0,3 % en dépenses et 0,2 % en pertes de recettes) comme vu *supra*. Enfin la troisième cause est liée à la reprise d'une partie de la dette de la SNCF au sein des administrations publiques, dont le besoin de financement a été rétroactivement pris en compte au dans le déficit public pour les années 2016 (+ 3,2 milliards d'euros) et 2017 (+ 2,2 milliards d'euros) et qui devrait peser à hauteur de 0,1 point de PIB sur ce dernier au cours des exercices suivants. En conséquence, le déficit public devrait être certainement proche de 4 % en 2019 : dans ces conditions on peut bien sûr s'interroger sur la sincérité de la loi de finances pour 2019 même si le Conseil constitutionnel a écarté ce grief¹³⁵.

2) Une comparaison européenne éloquent

67 - Profitant de la reprise économique, les autres pays de la zone euro se sont employés, en 2017, à réduire leur déficit public qui se situait alors selon Eurostat¹³⁶ en moyenne à 0,9 % (et 1 % dans l'Union européenne) contre 2,7 % en France et... un excédent de 1,7 % en Allemagne. Notre voisin d'outre-Rhin n'est d'ailleurs pas isolé puisque douze pays de l'Union dont sept pays de la zone euro (y compris la Grèce) affichaient un excédent budgétaire. Seuls l'Espagne (avec un déficit de 3,1 %) et le Portugal (avec un déficit de 3 %) se situant derrière la France¹³⁷. L'écart s'est encore accru en 2018 puisque selon les données de la Commission européenne publiées en 13 novembre 2018 le déficit de l'Union européenne était de seulement 0,3 % au premier trimestre 2018 et même de 0,1 % pour la zone euro. Avec un déficit espagnol et portugais attendu respectivement à

2,7 % et 0,7 % en 2018, la France est quasi assurée d'afficher le déficit public le plus élevé de la zone euro et de l'Union européenne en 2019.

b) Les conséquences de la trajectoire du déficit sur la dette publique

68 - La dette publique est très majoritairement portée par l'État qui en détenait en 2017, avec les administrations centrales 82,1 %¹³⁸. On notera d'ailleurs, très contre intuitivement que la reprise de la dette de la SNCF par l'État n'a pas d'incidence sur l'endettement public du fait du « traitement *ad hoc* que l'INSEE appliquait jusqu'à présent à la dette de SNCF réseau en affectant une partie à l'État »¹³⁹.

1) La structure et l'évolution de la dette publique

69 - Depuis 2014, la dette sociale qui s'élève au total à 129 milliards euros en 2018 est en régression¹⁴⁰. Elle est essentiellement portée par la CADES (120 milliards à fin 2017)¹⁴¹ qui a encore amorti 15,2 milliards en 2017 et 17,4 milliards d'amortissements en 2018 sous l'effet des bonnes recettes directement liées à la hausse de la masse salariale¹⁴² et des taux bas¹⁴³ et qui devrait s'éteindre comme prévu en 2021. La dette des collectivités territoriales est elle aussi bien maîtrisée du fait de la chute brutale de leurs investissements au cours des dernières années et... de la méfiance des banquiers et atteint 201,5 milliards en 2017¹⁴⁴. Globalement, selon les dernières indications de l'INSEE parues le 21 décembre 2018, la dette publique tutoie le seuil symbolique des 100 % (à 99,3 % au 3^e trimestre 2018)¹⁴⁵.

2) Une comparaison européenne très défavorable

70 - Tout comme pour l'évolution du déficit public, la comparaison de l'évolution de la dette publique française nous est extrêmement défavorable tout particulièrement au regard de l'Allemagne. Selon les données de la Commission européenne du 13 novembre 2018 la dette française est désormais bien au-delà de la moyenne européenne de 81 % et de celle de la zone euro de 86 % pour un seuil de Maastricht de 60 %, cinq pays affichant un niveau de dette publique supérieur à 100 % du PIB. Il s'agit de la Grèce (179,7 %), de l'Italie (133,1 %), du Portugal (124,9 %), de la Belgique (106,3 %) et de Chypre (104 %).

71 - Comparaison de l'évolution du ratio d'endettement depuis 2006 :

133. *Avis n° HCFP-2018-3, 19 sept. 2018, relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2019, synthèse.*

134. Il faut en outre préciser qu'une inflation en 2019 plus faible qu'anticipée dans le projet de loi de finances pour 2019 (soit 1,4 % en 2019 après 1,6 % en 2018) réduira mécaniquement les recettes fiscales, car couplée au ralentissement de la croissance elle contribuera à réduire la base taxable que ce soit pour les impôts ou pour les cotisations sociales très largement basées sur les revenus du travail et la masse salariale prévue en hausse de 3,5 % en 2018 (1,5 pour les effectifs salariés du secteur marchand et 2 % de salaire moyen) et également en 2019 (1 % pour les effectifs et 2,5 % de salaire moyen) (*V. HCFP, Avis n° HCFP-2018-3, 19 sept. 2018, préc. note n° 111, spéc. p. 6.*)

135. Dans sa décision n° 2018-777 DC du 28 décembre 2018 (*cons. 16*), le Conseil constitutionnel a reconnu que « les prévisions de déficit retenues par la loi de finances ne sont pas fondées sur la prise en compte des nouvelles mesures de recettes ou d'économie dont le Gouvernement a annoncé envisager l'adoption au cours de l'année 2019 » tout en précisant que « la loi de finances pour 2019 n'était pas tenue d'intégrer à ses prévisions de déficit des mesures non encore acquises à la date de son adoption ». Il avertit tout au plus « si l'évolution des charges ou des ressources était telle qu'elle modifierait les grandes lignes de l'équilibre budgétaire, il appartiendrait en tout état de cause au Gouvernement de soumettre au Parlement un projet de loi de finances rectificative (*cons. 15*).

136. Eurostat, communiqué de presse 69/2018, 23 avr. 2018, p. 1, *V. https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/8824500/2-23042018-AP-FR.pdf/763f7f8b-774d-4f1b-a46c-a14b8b4f3e42.*

137. *Ibid.*

138. *Rapp. économique, social et financier 2019, p. 118, V. www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/2018/10/02/publication-du-rapport-economique-social-et-financier-plf-pour-2019.*

139. *Ibid.*, p. 120.

140. Comme pour le déficit analysé *supra*, la dette publique n'inclut ni la dette des hôpitaux (les établissements publics de santé) de 29,6 milliards d'euros en 2016 selon le rapport public annuel de la Cour des comptes, février 2018, page 288, ni celle de l'UNEDIC soit 35,6 milliards en 2018 et 36,2 milliards attendus en 2019.

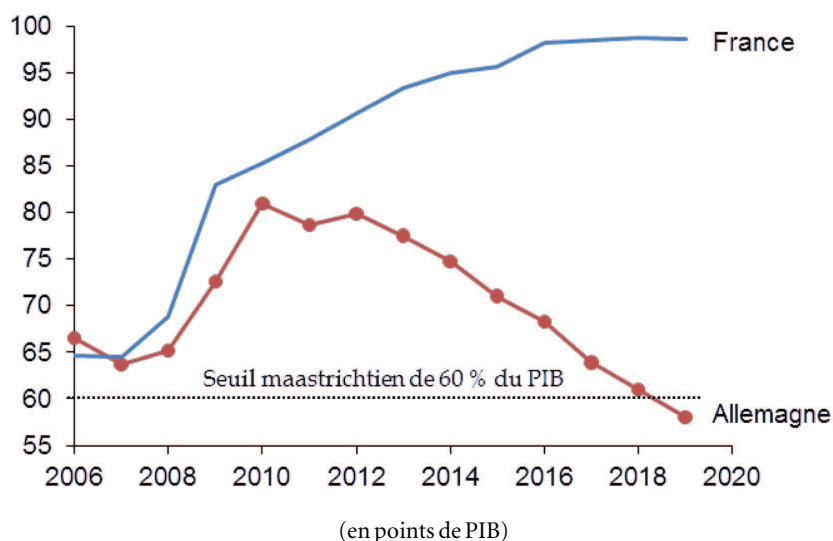
141. Le solde, soit 23 milliards, étant dû par l'ACCOSS (*V. Sénat, avis n° 108, projet de loi de finances de la sécurité sociale dans la trajectoire budgétaire pluriannuelle, p. 33, V. www.senat.fr/rap/a18-108/a18-1081.html*).

142. 3,7 % en rythme annuel en 2017 contre 2,4 % en 2016 et 1,7 % en 2015.

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

144. FIPECO, 18 juill. 2018, *Les fiches de l'encyclopédie.*

145. Encore faut-il évoquer les garanties accordées par l'État (par exemple sur la dette de l'UNEDIC) qui s'élèvent en 2017 à 204 milliards d'euros sans même mentionner la dette implicite des engagements de retraite de l'État (*V. Rapp. économique, social et financier 2019, préc., p. 121*).

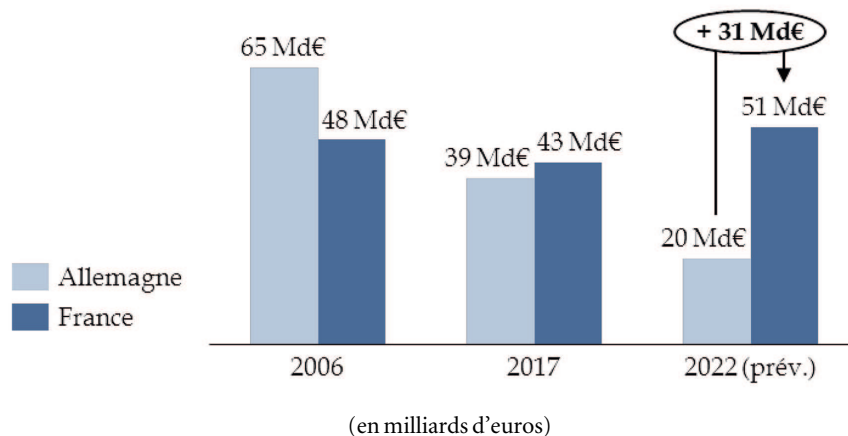


Source : commission des finances du Sénat (à partir des données d'exécution de l'Insee et de la base de données AMECO ainsi que des prévisions gouvernementales des deux pays pour 2018-2019)

La hausse de la dette a deux conséquences directes : un besoin de financement toujours plus lourd qui se situera, selon l'Agence France Trésor, à 200 milliards d'euros en 2019 (car au déficit public il faut ajouter le remboursement des obligations qui arrivent à échéance). Dans la mesure où le crédit du pays reste excellent (avec une notation de AA chez Standard's and Poor soit seulement deux crans en dessous de la note maximale de AAA que détient l'Allemagne), le placement des obligations ne posera aucun problème. En outre les taux d'intérêt

toujours très bas permettent à l'État de se refinancer sur des durées longues de 10 ans et plus à des taux inférieurs à 1 %. Cependant quand on compare la charge de la dette (le montant des intérêts versés chaque année aux détenteurs de créances publiques) française et allemande, on mesure la marge budgétaire dont dispose notre voisin.

72 - Montant des intérêts payés par la France et l'Allemagne à leurs créanciers ¹⁴⁶ :



Source : Commission des finances du Sénat (d'après les données issues de la base AMECO pour 2006, des documents budgétaires de la France pour 2017, du programme de stabilité de l'Allemagne pour 2017 et des prévisions d'octobre 2018 du FMI pour l'Allemagne et la France en 2022)

2° L'évolution du déficit structurel et les relations avec la Commission européenne

73 - Nous avons analysé *supra* les causes principales de la hausse du déficit public que nous estimons donc proche de 4 % en 2019. Elles ne se limitent nullement à la transformation du CICE en allègement de charges pour environ 0,9 %, comme le rappelle sans cesse le Gouvernement. Il est donc impératif de reprendre et de critiquer l'évaluation du déficit structurel en 2018 et surtout son évolution future.

a) Une évolution négative et sous-estimée du déficit structurel

74 - Si l'évaluation du déficit structurel est nettement plus réaliste que sous le quinquennat précédent, il reste encore bien trop optimiste.

1) Un déficit structurel et un effort structurel toujours sous-évalués

75 - Le 22 juin 2018 le Conseil de l'Union européenne a clos la procédure de déficit excessif qui visait la France depuis 2009. Paris doit donc désormais respecter les règles du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance soit un ajustement structurel minimal de 0,6 point de PIB tant que l'objectif à moyen terme de déficit structurel de

146. *Ibid.*, p. 33.

0,4 % n'est pas atteint¹⁴⁷. Dans notre étude parue en janvier 2017¹⁴⁸, nous avions évalué le potentiel de croissance de l'économie française autour de 1,5 % par an soit légèrement au-dessus du consensus des économistes retenu par Bercy de 1,25 %. Dans celle parue en janvier 2018, nous estimions le déficit structurel au-delà de 3 %¹⁴⁹ en 2017 et 2018 pour une estimation officielle certes beaucoup plus crédible que précédemment mais encore trop optimiste de 2,2 % en 2017 (contre 1,1 % par le gouvernement précédent)¹⁵⁰. Dans le projet de loi de finances pour 2019, le Gouvernement estimait le solde structurel 2018 à 2,2 % et prévoyait 2 % en 2019¹⁵¹ avec un ajustement structurel de seulement 0,1 % bien inférieur à la trajectoire promise dans la loi de programmation des finances publiques (prévu à 0,3 % en 2019) et très éloigné des obligations européennes (0,6 %).. Le HCFP a d'ailleurs relevé dans son avis sur le projet de loi de finances pour 2019 que « les ajustements structurels prévus pour 2018 (0,1 point de PIB) et 2019 (0,3 point de PIB), qui seront soumis à l'appréciation de la Commission, ne sont pas conformes aux règles du « bras préventif » du Pacte de stabilité », dans la continuité de son avis relatif à la loi de programmation de janvier 2018, le Haut Conseil avait déjà relevé que la trajectoire de finances publiques s'écarterait des engagements européens de la France¹⁵². La version définitive de la loi de finances arrête le déficit structurel à 2,3 % en 2018 et 2,3 % en 2019, soit un ajustement structurel nul en 2019¹⁵³. Compte tenu des dérives budgétaires analysées *supra* et de notre estimation inchangée d'un déficit structurel d'au moins 3 % en 2018, nous estimons désormais le solde structurel pour 2019 proche de 3,5 %, soit à un niveau bien supérieur aux estimations officielles.

2) Le bilan quinquennal du Haut Conseil des finances publiques

« Ceux qui s'appliquent trop aux petites choses deviennent ordinairement incapables des grandes »

La Rochefoucauld, *Maximes*, 41, Claude Barbin, 1665.

76 - À l'approche de son 5^e anniversaire¹⁵⁴, il est utile de dresser un bilan de l'action du HCFP. Comme nous l'avons noté précédemment, l'organisme ne s'est jamais départi d'une certaine pusillanimité et n'a jamais vraiment pris la mesure de la mission assignée par le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance signé le 2 mars 2012 qui prévoyait sa création. La lecture de ses avis ne dénote d'ailleurs pas d'évolution majeure dans son approche qui reste purement notariale, comparant les estimations de croissance du Gouvernement avec le consensus des économistes et les données gouvernementales avec la trajectoire prévue par la loi de programmation, sans vraiment les critiquer, ou alors seulement de manière marginale même quand elles sont manifestement erronées comme nous l'avons régulièrement souligné depuis 2014 dans ces colonnes¹⁵⁵. Un

bon exemple de cette approche se trouve dans l'avis sur le projet de loi de finances pour 2019 : « Le Haut Conseil constate que les prévisions de solde structurel associées au projet de loi de finances pour 2019 ne font pas apparaître d'écart important par rapport à la trajectoire de la loi de programmation pour les années 2018 à 2022. Il souligne néanmoins que l'ajustement structurel affiché pour l'année 2019 bénéficie de la non-prise en compte en opération ponctuelle et temporaire de la mesure relative à l'augmentation, limitée à l'exercice 2019, du cinquième acompte de l'impôt sur les sociétés. Ce choix, discutable, améliore l'ajustement structurel présenté par le Gouvernement de près de 0,1 point de PIB en 2019 »¹⁵⁶. Il est vrai que la faute originelle provient d'une transposition *a minima* du Traité¹⁵⁷ par le législateur manifestement indisposé à l'idée de céder une partie de ses prérogatives à un organisme trop indépendant de la classe politique en général et de la majorité parlementaire en particulier. Le Haut Conseil des finances publiques n'a ainsi été doté que d'un nombre limité de compétences, comme l'avait d'ailleurs relevé la Cour des comptes¹⁵⁸. Il est de ce point de vue instructif de constater que le projet de loi du 19 décembre 2018 portant mesures sociales et économiques ne lui a pas été soumis pour avis alors même qu'il est discuté dans un contexte national et international de net ralentissement et avec des mesures ayant un impact significatif sur le déficit et le solde structurel comme on l'a vu *supra*. Mais même si son champ de compétence est excessivement réduit, le HCFP aurait pu, et dû, conformément à sa mission définie par le TSCG, vérifier les règles énoncées au paragraphe 1 de l'article 3 du traité relatives à la convergence du solde structurel vers l'OMT. Cette situation est d'autant plus décevante qu'il dispose en son sein de compétences économique et financière au regard du profil de ses membres. Il est probable que la faible valeur ajoutée du HCFP doive se comprendre à travers des concepts sociologiques et psychologiques (voire psychanalytiques...) expliquant les décisions d'un groupe pratiquant une forme d'autocensure face à un président respecté qui se refuse à trop critiquer la représentation nationale légitimée par le vote (d'autant que le président du HCFP fut député pendant... 21 ans) et les analyses du ministère de l'Économie supposé détenir la Vérité budgétaire¹⁵⁹.

b) Les conséquences de la dérive du déficit structurel

77 - La dérive des déficits nominal et structurel français aura rapidement des conséquences sur les relations que Paris va entretenir avec une Commission européenne jusqu'ici étonnamment conciliante et sur la trajectoire de réduction des dépenses publiques.

1) Un laxisme persistant de la Commission européenne

78 - La Commission européenne n'est guère plus lucide que le Gouvernement et le HCFP sur le déficit structurel qu'elle estimait, dans son analyse du projet de loi de finances pour 2019 à 2,5 % du PIB en 2018 et 2,3 % en 2019¹⁶⁰. Dans le même document elle estimait l'ajustement structurel nul en 2018 et de 0,2 % en 2019¹⁶¹ ce qui l'amenait à conclure que l'ajustement structurel prévu était bien en

budgetaire du quinquennat : un nouveau cap, préc. note n° 4, spéc. n° 108 à 115.

147. *Avis n° HCFP 2018-03, 19 sept. 2018, synthèse, préc. note n° 111, p. 1.*

148. *É. Pichet, Lois de financement public pour 2017, bilan fiscal et budgétaire du quinquennat, préc. note n° 95, spéc. n° 98 et 99.*

149. *É. Pichet, Doctrine fiscale et budgétaire du quinquennat : un nouveau cap, préc. note n° 4.*

150. *Contre 1,1 % dans le projet de loi de finances pour 2017 sous le Gouvernement précédent, V. É. Pichet, Doctrine fiscale et budgétaire du quinquennat : un nouveau cap, préc. note n° 4.*

151. *Projet de loi de finances 2019, p. 31.*

152. *Avis n° HCFP 2018-03, 19 sept. 2018, synthèse, préc. note n° 111, p. 1.*

153. *L. n° 2018-1317, 28 déc. 2018, art. liminaire, p. 3.*

154. *Le premier avis rendu par le HCFP date du 22 avril 2014.*

155. *V. not., É. Pichet, Trajectoire des finances publiques de 2014 à 2017 : impuissance du droit et vérité des comptes : Dr. fisc. 2014, n° 48, étude 651, spéc. n° 35 à 41. – É. Pichet, Lois de finances : stabilité des politiques fiscale et budgétaire et contrôle du solde structurel : Dr. fisc. 2016, n° 1, étude 1, spéc. n° 23 à 30 ; Lois de financement public pour 2017, bilan fiscal et budgétaire du quinquennat, préc. note n° 95, spéc. n° 106 et 107 ; Doctrine fiscale et*

147. L'article 2 du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 fixe un objectif à moyen terme (OMT) de solde structurel de - 0,4 point de PIB potentiel.

148. *É. Pichet, Lois de financement public pour 2017, bilan fiscal et budgétaire du quinquennat, préc. note n° 95, spéc. n° 98 et 99.*

149. *É. Pichet, Doctrine fiscale et budgétaire du quinquennat : un nouveau cap, préc. note n° 4.*

150. Contre 1,1 % dans le projet de loi de finances pour 2017 sous le Gouvernement précédent, *V. É. Pichet, Doctrine fiscale et budgétaire du quinquennat : un nouveau cap, préc. note n° 4.*

151. *Projet de loi de finances 2019, p. 31.*

152. *Avis n° HCFP 2018-03, 19 sept. 2018, synthèse, préc. note n° 111, p. 1.*

153. *L. n° 2018-1317, 28 déc. 2018, art. liminaire, p. 3.*

154. *Le premier avis rendu par le HCFP date du 22 avril 2014.*

155. *V. not., É. Pichet, Trajectoire des finances publiques de 2014 à 2017 : impuissance du droit et vérité des comptes : Dr. fisc. 2014, n° 48, étude 651, spéc. n° 35 à 41. – É. Pichet, Lois de finances : stabilité des politiques fiscale et budgétaire et contrôle du solde structurel : Dr. fisc. 2016, n° 1, étude 1, spéc. n° 23 à 30 ; Lois de financement public pour 2017, bilan fiscal et budgétaire du quinquennat, préc. note n° 95, spéc. n° 106 et 107 ; Doctrine fiscale et*

budgetaire du quinquennat : un nouveau cap, préc. note n° 4, spéc. n° 108 à 115.

156. *Avis n° HCFP 2018-03, 19 sept. 2018, synthèse, préc. note n° 111, p. 1.*

157. À la différence d'autres pays européens comme l'Allemagne, l'Espagne et les Pays-Bas par exemple.

158. *Cour des comptes, La situation et les perspectives des finances publiques, juin 2016, p. 138).*

159. Cette dynamique de groupe n'a d'ailleurs rien de singulier, elle est également très fréquente dans les conseils d'administration comme l'a montrée tout récemment l'affaire Ghosn chez Renault, l'indépendance étant d'abord un état d'esprit critique à cultiver.

160. *European Commission, Commission Staff working document, Analysis of the draft budgetary plan of France : SWD 2018 518 Final, 21 nov. 2018, p. 4.*

161. *Ibid., p. 11.*

dessous de l'ajustement requis¹⁶². Il faut toutefois noter que ces analyses étaient basées sur les données du projet de loi de finances pour 2019 et n'intègrent ni le coût des mesures de décembre 2018 ni le ralentissement de la croissance puisqu'elles sont fondées sur des estimations de croissance de 1,7 % en 2018 et 1,6 % en 2019. Après ces constatations alarmistes, le commissaire européen M. Moscovici concluait « que la France a fait des progrès limités au regard de la part structurelle des recommandations fiscales du Conseil du 13 juillet 2018 et... qu'une description complète des progrès sera effectuée dans le cadre des recommandations de la Commission en mai 2019 »¹⁶³. On ne peut s'empêcher de penser, au vu du laxisme récurrent de la Commission vis-à-vis de la France que le commissaire européen aux affaires économiques et monétaires, à la fiscalité et à l'Union douanière en charge du suivi de Paris a été, comme ministre de l'Économie du 16 mai 2012 au 31 mars 2014, un des principaux responsables de la situation qu'il doit critiquer aujourd'hui, ce qui soulève de sérieuses questions de gouvernance sur la procédure qui a conduit à sa nomination. Il est également vraisemblable que la Commission soit réticente à sanctionner un des deux grands pays de la zone euro, qui plus est de loin le plus important sur la scène internationale¹⁶⁴.

2) L'urgence de la réduction des dépenses publiques

« Vous chantez, j'en suis fort aise, et bien dansez maintenant »
Jean de La Fontaine, « La Cigale et la Fourmi », *Fables*, Livre I,
Claude Barbin, 1666

79 - Comme on l'a vu *supra*, le niveau du déficit nominal et structurel conjugué au niveau de la dette publique et à des prélèvements obligatoires insupportable (et d'ailleurs plus supportés comme l'atteste le mouvement de fond des gilets jaunes) contraignent désormais le Gouvernement à engager un mouvement de baisse des dépenses publiques, processus que d'autres pays de la zone euro (la Grèce, l'Irlande, le Portugal et l'Espagne) ont dû mettre en place sous la contrainte, et qui va s'avérer également douloureux¹⁶⁵. La méthode à appliquer est simple dans son principe : il faut maintenant mener une politique en totale opposition avec celles suivies depuis 36 ans qui consistait à dépenser trop, à ne surtout pas réformer pour éviter la colère sociale et à masquer la réalité.

C. - Les facteurs de risques budgétaires et les réformes à mener

80 - La dérive persistante des finances publiques se poursuit dans un environnement économique porteur alors que les risques tant en recettes qu'en dépenses s'accumulent.

1° Les risques sur les finances publiques

81 - Il faut distinguer les risques qui pèsent sur les recettes publiques qui sont exogènes, des risques sur les dépenses qui sont mixtes.

a) Des risques sur les recettes publiques

82 - Les risques sur les recettes sont d'abord liés au ralentissement de la croissance mais aussi au retour d'une élasticité fiscale qui a large-

ment dépassé sa moyenne historique au cours des deux dernières années.

1) Le risque d'un ralentissement de la croissance pèse sur les recettes fiscales

83 - La mondialisation des économies accentue les risques de propagation d'un choc exogène sur l'économie française comme on l'a vu en 2008. Les trois grands acteurs de l'économie mondiale sont en effet en fin de cycle de croissance. La locomotive allemande montre des signes de ralentissement qui pèseront sur la croissance européenne. Il en est de même aux États-Unis dont la croissance est actuellement dopée par une baisse massive d'impôts qui a amené le déficit public de 3,9 % en 2018 à un niveau supérieur à celui de la France. La Chine s'essouffle également alors qu'elle représente à elle seule 40 % de la croissance mondiale avec une dette globale qui a doublé depuis 2009 dépassant (officiellement c'est-à-dire sans prendre en compte le secteur florissant de la dette officielle) 300 % du PIB en 2018, proche du niveau d'endettement des États-Unis en 2008. Privée de l'efficacité des outils monétaires (les taux de la banque centrale européenne sont toujours nuls) et budgétaires (du fait d'un déficit nominal et structurel exorbitant contrairement aux autres pays de la zone euro comme on l'a vu *supra*), la France subirait alors de plein fouet une baisse des recettes publiques qui accentuerait la crise économique et qui obligerait les pouvoirs publics à prendre de brutales mesures d'austérité sous la contrainte.

2) L'élasticité des recettes

84 - Comme nous l'avons vu *supra*, le niveau très élevé de l'élasticité des recettes fiscales, dû à une croissance du PIB supérieur à la croissance potentielle, explique en bonne partie la progression des recettes publiques en 2017 et 2018. Le ralentissement en cours va dégonfler les recettes qui subiront un double effet négatif, le retour de l'élasticité à l'unité et même probablement en dessous accentuant le ralentissement de la croissance des recettes publiques.

b) Deux grands risques sur les dépenses

85 - Deux grands risques pèsent sur les dépenses, une hausse des taux d'intérêt et le coût des contentieux fiscaux.

1) L'inévitable hausse des taux

86 - Ce risque ne concerne quasiment que l'État puisqu'il concentre l'essentiel de la dette publique. Ainsi une augmentation de 100 points de base se traduirait 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 ans¹⁶⁶. Nul ne sait quand les taux entameront leur inévitable remontée et Bercy estime depuis plusieurs années la charge de la dette très prudemment dans les projets de loi de financement public. Le projet de loi de finances pour 2019 ne déroge pas à cette prudente tradition puisque le scénario de l'Agence France Trésor (AFT) pour la fin 2018 et pour l'année 2019 est celui d'un redressement des taux au rythme moyen de 75 points de base par an (0,75 %). Ainsi, le taux à l'émission des OAT à dix ans s'élèverait à 1,40 % à la fin 2018 et à 2,15 % à la fin 2019¹⁶⁷, ce qui est excessivement pessimiste car les taux à 10 ans ont fini l'année 2018 à 0,8 %.

2) Les contentieux fiscaux

87 - Selon un rapport d'information de l'Assemblée nationale¹⁶⁸, la provision pour litiges inscrite dans le compte général de l'État qui

162. *Ibid.*, p. 17.

163. *European Commission, Commission opinion on the Draft Budgetary Plan of France : C 2018-8018 Final*, 21 nov. 2018, p. 4.

164. On se souvient de la réponse de M. Juncker, président de la Commission européenne à la question de savoir pourquoi la Commission ne faisait pas preuve d'une plus grande fermeté vis-à-vis de Paris « parce que c'est la France... ».

165. Comme le rappelle cruellement mais pertinemment les Allemands, la France ne pourra pas continuer à voyager dans la zone euro en 1^{re} avec un billet de seconde...

166. *Programme de stabilité pour les années 2017 à 2020*, p. 24 : www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/files/documents/actualites/Audition-conjointe-SAPIN-ECKERT-PESTAB.PDF.

167. *Rapp. AN n° 1210 sur le projet de loi de finances 2019*, t. I, p. 88.

168. *Rapp. AN n° 1310 relatif à la gestion du risque budgétaire associé aux contentieux fiscaux et non fiscaux de l'Etat*, 17 oct. 2018.

traduit le risque budgétaire associé aux contentieux s'établit à 24,5 milliards euros en 2017 soit 1,07 % du PIB et 1,08 % du passif de l'État en situation nette¹⁶⁹ stable par rapport à 2016 (25,1) mais en forte hausse depuis 2006 (5,5) et 2012 (13,6)¹⁷⁰. Sachant que les contentieux fiscaux représentent 90 % du coût budgétaire total associé à l'ensemble des contentieux¹⁷¹, les dépenses budgétaires associées aux contentieux fiscaux sont passées d'une moyenne de 2 milliards par an en 2014 et 2016 à 7,6 milliards en 2017¹⁷².

2° Des réformes indispensables mais peu avancées

88 - La compétitivité du secteur étatique dépendra de la réussite du Comité pour l'action publique 2022 (CAP2022) et de l'amélioration du travail de contrôle parlementaire.

a) L'impact des réformes en cours

89 - L'an I du quinquennat a vu le lancement de nouvelles réformes du secteur public encore peu suivies d'effets.

1) Une forte ambition de réduction de l'emploi public au point mort

90 - L'ambition initiale de M. Macron était fondée sur un diagnostic lucide : « Il n'y a pas de politique qui vaille sans responsabilité budgétaire. C'est pour cela qu'il faut réduire nos déficits »¹⁷³, et la doctrine budgétaire du quinquennat exposé dans la loi de programmation des finances publiques 2018-2022 visait à réduire les déficits sur la durée du quinquennat 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. Les suppressions de poste de fonctionnaires annoncées en 2017, soit 120 000 d'ici 2022 dont 70 000 dans les collectivités territoriales et 50 000 pour l'État alors même que 20 000 postes devaient être créés dans les fonctions régaliennes (sécurité défense et justice) ne se sont concrétisées ni en 2018 avec seulement 1 500 suppressions d'emploi budgétés ni en 2019. Dans ces conditions 90 % de l'effort devra être réalisé sur les trois dernières années du quinquennat, ce qui semble d'ores et déjà hors d'atteinte.

2) Le lancement du comité pour l'action publique 2022

91 - À la suite des définitives 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 »¹⁷⁴, le Gouvernement a annoncé en octobre 2017 une réforme de l'État, pilotée par une commission d'experts composée d'élus, de hauts fonctionnaires et de chefs d'entreprise chargée de dégager des pistes pour aider l'État à faire mieux à moindre coût en améliorant la qualité du service public tout en modernisant l'environnement de travail des agents : le Comité pour l'action publique 2022 (ou CAP 2022). Composé de 34 personnalités françaises et étrangères il devait évaluer et suivre cinq 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. Il n'a débouché, en 2018 que sur des petites mesures relatives à l'audiovisuel public, le recours accru à l'embauche au contrat et l'annonce par le ministre des Comptes publics de la suppression de 20 000 emplois en cinq ans à Bercy.

b) De lentes réflexions sur l'amélioration de la procédure budgétaire

92 - La France souffre d'un déficit d'évaluation des politiques publiques alors même que l'article 24 de la Constitution confère au Parlement, depuis la révision du 23 juillet 2008, le soin non seulement de voter la loi et de contrôler l'action du Gouvernement mais également d'évaluer les politiques publiques. Des réflexions émergent pourtant pour rationaliser le calendrier budgétaire législatif et permettre au Parlement un véritable contrôle budgétaire.

1) Rééquilibrer le calendrier législatif

93 - Actuellement l'examen du budget et des lois de financement public ressemble à un marathon ritualisé qui encombre l'essentiel du calendrier parlementaire du dernier trimestre de l'année civile, alors que l'examen de la loi de règlement de l'année précédente est souvent bâclé en mai-juin en quelques jours et que le suivi de l'application de la loi fiscale se résume à un rapport. La solution est connue et globalement partagée par les parlementaires de la majorité comme de l'opposition : il faut alléger la procédure budgétaire notamment en évitant les doublons entre le travail (souvent technique) en commission et celui (trop souvent théâtral) en séance et rééquilibrer les saisons budgétaires, le temps économisé en amont sur l'élaboration des lois de finances pouvant ainsi être mis à profit lors de la discussion de la loi de règlement.

2) Promouvoir un véritable contrôle parlementaire

94 - Pour assurer l'effectivité de l'application de l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme selon lequel : « *La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration* », il faut doter le parlement d'un office budgétaire transpartisan qui chiffrerait les propositions et expertiserait celles du Gouvernement, comme demandé par une quinzaine de députés en avril 2018¹⁷⁵. S'il ne s'agit pas de copier les États-Unis, où les lois de finances sont exclusivement élaborées par le Congrès, ce dernier dirigeant une véritable administration qui analyse le coût des politiques publiques *via* deux agences indépendantes le *General Accounting Office* (GAO) créé en 1921 qui compte 3 000 personnes et le *Congressional Budget Office* créé en 1974 qui compte plus de 200 experts, on pourrait s'inspirer du modèle britannique avec un organisme indépendant doté de compétences économiques et non pas seulement juridiques qu'est l'*Office for Budget Responsibility*. La réflexion est en cours puisque le bureau de l'Assemblée nationale étudie actuellement la création d'une agence d'évaluation indépendante mais non autonome car supervisé par le bureau de l'Assemblée nationale et qui serait dotée d'un budget de 5 millions et de quarante experts pour « donner au Parlement de véritables moyens de contrôles et d'évaluation ».

95 - Conclusion :

« La France vit au-dessus de ses moyens »

Raymond Barre, Premier ministre, 22 sept. 1976

Les Trois Sorcières budgétaires des 6, 10 et 20 décembre 2018 marquent un véritable tournant dans la trajectoire initialement prévue du quinquennat en alourdissant les dépenses publiques d'environ 10 milliards d'euros par an. Conjuguées au ralentissement de la croissance due à la paralysie du pays fin 2018 et surtout à la baisse de régime de l'économie mondiale, elles devraient générer un déficit public proche de 4 % en 2019 et surtout une hausse du déficit structurel qui sera proche de 3,5 % soit très éloigné des contraintes de

169. *Ibid.*, p. 16.

170. *Ibid.*, p. 17.

171. *Ibid.*, p. 25.

172. *Ibid.*, p. 36.

173. *Programme d'Emmanuel Macron pour la présidentielle, préc. note n° 5, p. 30.*

174. *Rapp. économique social et financier du projet de loi de finances 2018, Perspectives des finances publiques*, p. 92, V. www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/2017/10/03/publication-du-rapport-economique-social-et-financier-plf-pour-2018.

175. *Le Monde*, 21 avr. 2018.

Bruxelles. Avec un taux de prélèvement obligatoire record en Europe et une dette de 100 % du PIB, la sphère publique ayant usé de tous les expédients possibles au cours des Trente-Six Dispendieuses 1981-2016¹⁷⁶, le pays devra engager rapidement, de gré ou de force les inévitables baisses des dépenses publiques.

Conclusion

« Devant ces voyageurs, pour lesquels est ouvert
L'empire familial des ténèbres futures »
Charles Baudelaire, « Les Bohémiens en voyage »,
Les Fleurs du mal, Auguste Poulet-Malassis, 1857

96 - Sous le quinquennat de M. Hollande, les politiques fiscale et budgétaire ont connu un tempo très différent¹⁷⁷ : la première fut marquée par une volte-face spectaculaire, sous le poids des contraintes économiques alors que la seconde a fait preuve d'une indéniable continuité dans le laxisme. Après les journées des Trois Sorcières de décembre 2018, le quinquennat de M. Macron a connu un tournant en tous points opposé avec une continuité et même une accélération (il est vrai sous la contrainte populaire) d'une doctrine fiscale visant à alléger les prélèvements obligatoires en améliorant le

pouvoir d'achat des actifs *via* une baisse des prélèvements obligatoires sur le travail et une hausse de la prime d'activité, avatar hexagonal de l'impôt négatif, et en même temps une volte-face budgétaire tout aussi spectaculaire avec une brutale hausse des dépenses publiques tout à fait contraire aux ambitions affichées en 2017.

L'année 2018 a également permis de vérifier la loi politique immuable et pourtant maintes fois regrettée par toute personne raisonnable, selon laquelle les réformes fiscales et budgétaires qui ne sont pas lancées la première année d'un quinquennat ne sont pas mises en œuvre : l'abandon de la fiscalité écologique et l'extension des niches fiscales le prouvent une fois de plus s'il en était nécessaire. Après analyse des lois de financement public votées en 2018 et des annonces de décembre 2018, nous attendons un déficit public proche de 4 % en 2019 et un déficit structurel de près de 3,5 % soit très nettement supérieur aux attentes de Bercy du fait d'une dérive de l'ajustement structurel largement négatif sans doute de 0,4 % alors que les règles européennes imposent un ajustement structurel positif de 0,6 % par an. À la merci des futurs chocs exogènes, le pays ne maîtrise désormais plus son destin budgétaire. Le quinquennat de M. Macron ne marquera pas seulement la fin du cycle des Trente-Six Dispendieuses, mais aussi la fin d'un modèle.

176. É. Pichet, *Doctrine fiscale et budgétaire du quinquennat : un nouveau cap*, préc. note n° 4, spéc. n° 122.

177. V. É. Pichet, *Lois de financement public pour 2017, bilan fiscal et budgétaire du quinquennat*, préc. note n° 95.

MOTS-CLÉS : Finances publiques - Trajectoire 2018-2022 - Politique budgétaire et fiscale - Lois de finances - Solde structurel - Haut Conseil des finances publiques
Procédure budgétaire