

## 47 Lois de financement public pour 2017, bilan fiscal et budgétaire du quinquennat

Éric PICHET,

professeur à Kedge Business School,  
chercheur associé au LAREFI de Bordeaux IV  
et au Centre d'études sur la fiscalité des  
entreprises  
de Paris II (CEFEF)



Les politiques fiscale et budgétaire du quinquennat qui s'achève ont connu chacune un tempo très différent : la première fut marquée par une volte-face spectaculaire en 2013 alors que la seconde a fait preuve d'une indéniable continuité.

La politique fiscale a en effet connu deux temps d'inégale durée : en 2012, elle a poursuivi et accentué la hausse des prélèvements obligatoires initiée brutalement en 2011 en frappant les entreprises mais surtout les ménages aisés sur leurs revenus et leur patrimoine. Le Pacte de responsabilité et de solidarité de 2014 a en revanche symbolisé le tournant fiscal du quinquennat amorcé dès 2013 avec le CICE en privilégiant un allègement opiniâtre des prélèvements obligatoires sur les entreprises, auquel s'est ajouté un mouvement de baisse de l'IR ciblant les ménages aux revenus modestes et moyens au cours des 3 dernières années. Le bilan fiscal du quinquennat est ainsi globalement positif pour les entreprises mais négatif pour les ménages, la pression fiscale sur le capital étant désormais de loin la plus élevée de l'OCDE. La politique budgétaire française s'est quant à elle singularisée, contrairement à la plupart des pays de l'eurozone, par l'absence de réduction des dépenses publiques. Si le déficit nominal a reculé, passant de 5 % en 2012 à près de 3,3 % en 2016, les causes en sont essentiellement conjoncturelles liées à des économies exceptionnelles notamment sur la charge de la dette et à une récente reprise de l'activité au-dessus du potentiel de croissance du pays. En revanche, le déficit structurel, variable clé de la discipline budgétaire européenne, est resté à peu près stable et bien au-delà des objectifs du pacte de stabilité et de croissance européen, à un niveau proche 3 % du PIB. En conséquence, la situation budgétaire sera très difficile à gérer au cours du prochain quinquennat, surtout en cas de ralentissement économique et de hausse des taux d'intérêt.

### Introduction

« Le chemin de la vérité est celui du paradoxe. Pour l'éprouver il faut la contempler sur la corde raide. »  
Oscar Wilde, *Les Ailes du paradoxe*, Livre de poche, 1996.

1 - Dans une première partie, consacrée à la politique fiscale, nous étudions les trois grandes lois de financement public pour 2017 qui s'inscrivent dans la parfaite continuité de celles votées depuis 2014,

fondées sur une baisse des prélèvements frappant les entreprises et de l'IR sur les ménages imposables à l'entrée du barème, puis nous tirons le bilan fiscal du quinquennat écoulé. Dans la seconde partie, dédiée à la politique budgétaire, nous procédons à une analyse critique du budget 2017 puis dressons le bilan de la politique budgétaire du quinquennat tant dans son évolution nominale par rapport aux objectifs annoncés que dans sa composante la plus cruciale : le solde structurel.

## 1. La politique fiscale des lois de finances pour 2017 et le bilan fiscal du quinquennat

« Qu'un prince donc se propose pour son but de vaincre, et de maintenir l'État ; les moyens seront toujours estimés honorables et loués par chacun. »

Nicolas Machiavel, *Le Prince, Chapitre XVIII, 1515*

2 - Après le tournant en faveur des entreprises initié dès la toute fin 2012<sup>1</sup> et amplifié par le pacte de responsabilité et de solidarité de 2014<sup>2</sup>, la politique fiscale de 2016 s'inscrit dans la continuité des trois dernières années.

### A. - Les principales mesures fiscales des lois de financement public pour 2017

3 - Les nouvelles mesures fiscales se situent, comme d'habitude dans la loi de finances pour 2017 et la loi de finances rectificative pour 2016, mais également dans la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2017.

#### 1° Les principales mesures fiscales 2017 concernant les particuliers

4 - Si le prélèvement à la source est sans conteste la mesure la plus révolutionnaire, les autres dispositions s'inscrivent sans surprise dans le prolongement de la politique fiscale initiée en 2014.

##### a) Le prélèvement à la source de 2018 et la baisse de l'IR de 2017

5 - La promesse<sup>3</sup> de mettre en place le prélèvement à la source n'aboutira toutefois pas à une fusion de l'impôt sur le revenu et de la CSG qui n'était d'ailleurs prévu qu'à terme<sup>4</sup>. En revanche, à une quatrième baisse de l'IR depuis 2014 s'ajoute une baisse de la CSG pour certains retraités modestes.

##### 1) La délicate mise en œuvre du prélèvement à la source

6 - Le prélèvement à la source est une modification profonde du recouvrement de l'IR mais sans impact ni sur l'assiette ni sur le taux ni a fortiori sur les procédures de contrôle. Ce mécanisme, qui a comme objectif de rendre l'impôt contemporain des revenus, ne présente pas de difficultés techniques surtout depuis l'informatisation des relations entre l'Administration et le contribuable<sup>5</sup>. Ses effets s'appliqueront à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018, sauf décision contraire de la future Assemblée nationale.

7 - **Les modalités du prélèvement à la source.** – Le mécanisme est ancien et remonte... à 1811 en Prusse. Le prélèvement à la source est plus une mesure technique temporelle qu'une véritable réforme fiscale car il ne concerne que les modalités de paiement de l'IR. Il est largement utilisé dans les pays riches, notamment en Allemagne, aux États-Unis, au Royaume-Uni, au Benelux, au Danemark, au Canada, en Australie, en Nouvelle-Zélande, en Italie, en Espagne et en Irlande. À compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018, les débiteurs des revenus salariaux que

sont les employeurs devront donc collecter et reverser au Trésor public l'IR dû par les salariés en appliquant un taux de retenue avant application de la déduction pour frais professionnels. L'administration fiscale restant le seul interlocuteur des salariés, elle fournira aux entreprises au cours du second semestre 2017 le taux qu'elles devront appliquer à savoir le taux de droit commun calculé par le fisc ou le taux neutre sur option du salarié<sup>6</sup>. Le prélèvement a deux avantages principaux : il évitera aux contribuables de traîner un passif qui peut devenir boulet en cas de chute des revenus<sup>7</sup> et pour l'État, il améliorera encore le taux déjà très élevé de recouvrement de l'IR (99 %) pour le rapprocher de celui des cotisations sociales des salariés collectées et versées par les entreprises (99,5 %) <sup>8</sup>.

8 - **Les trois principales difficultés de la réforme.** – Outre la délicate gestion de l'année de transition, la réforme doit garantir la confidentialité des données fiscales vis-à-vis de l'employeur et réduire le coût de gestion du prélèvement. Ainsi, pour éviter une double imposition et contrer tout comportement opportuniste des contribuables l'année de la transition<sup>9</sup>, il est prévu un crédit d'impôt dit de modernisation du recouvrement de l'IR (CIMR) égal à l'IR que les contribuables auraient dû payer sur les revenus non exceptionnels de 2017 : c'est le principe de « l'année blanche ». Le périmètre de ces revenus non imposables a fait l'objet de débats (et pourra encore être modifié par la prochaine législature si le principe même du prélèvement à la source est maintenu). A ce jour, il inclut dans les traitements et salaires les indemnités de fin de CDD ou de fin de mission tout comme les indemnités compensatrices de préavis et de congés payés et les primes annuelles en lien avec le contrat de travail mais par exemple pas les *golden hellos* ou « primes de bienvenue » qui seront considérées comme des revenus exceptionnels et donc imposables en 2018. Pour les indépendants imposés en BA, BNC ou BIC, la loi limite le bénéfice normal à la moyenne des trois années précédentes. Quant aux revenus de capitaux mobiliers, plus-values mobilières et plus-values immobilières, leurs modalités d'imposition sont inchangées. Ensuite, pour s'assurer de la confidentialité des revenus des salariés vis-à-vis de l'employeur<sup>10</sup>, l'Administration transmettra le taux d'imposition à l'employeur mais le contribuable pourra opter en cas de disparité dans le couple pour un taux individualisé, ou même pour un taux neutre (qui sera alors celui d'un célibataire sans enfant)<sup>11</sup>. Enfin, comme il n'est pas prévu de compensation sous forme d'avantage fiscal pour les entreprises, le coût du prélèvement fiscal sera entièrement à leur charge<sup>12</sup>. Toutefois l'utilisation des mêmes modalités que les cotisations sociales réduira significativement ce coût additionnel

6. Les quelque 3 millions de travailleurs indépendants continueront eux de régler des acomptes calculés sur les revenus des années précédentes.

7. 30 % des foyers connaîtraient une baisse de leurs revenus d'une année sur l'autre, V. *Rapp. AN n° 4125, PLF 2017, t. I, 13 oct. 2016 p. 233*.

8. *Rapp. AN n° 4125, PLF 2017, préc., p. 244*.

9. En 2018 ils paieront l'IR à la source sur les revenus 2018 et auraient dû, sans ce crédit d'impôt, payer également l'IR sur les revenus 2017.

10. L'OCDE a étudié en 2012 la méthode de prélèvement à la source dans 15 pays en classant les pays en 4 catégories par ordre décroissant de confidentialité des revenus : ceux comme le Danemark et les Pays-Bas dans lesquels les employeurs n'ont quasiment pas d'informations ; ceux qui, comme le Royaume-Uni, appliquent une imposition par personne et non par foyer ; ceux comme l'Allemagne et les États-Unis pour lesquels les employeurs disposent d'informations parcellaires et enfin, le Canada où la confidentialité est faible : CPO, *Les prélèvements à la source, Rapp. particulier sur les comparaisons internationales en matière de prélèvements à la source*, 16 févr. 2012, p. 64 et s.

11. Le Conseil constitutionnel a d'ailleurs reconnu l'atteinte au droit au respect de la vie privée causée par le prélèvement à la source. Il a toutefois estimé qu'elle était justifiée par l'intérêt général d'autant que le contribuable titulaire de revenus salariaux ou de remplacement pouvait toujours opter pour le taux par défaut, *Cons. const., déc. 29 déc. 2016, n° 2016-744 DC, § 63*.

12. Selon l'étude du Conseil des prélèvements obligatoires précitée, p. 110, « Aucun des treize pays interrogés n'a indiqué accorder une compensation

1. L'article 12 de la loi n° 2012-1510 portant loi de finances rectificative crée le crédit d'impôt compétitivité emploi applicable dès le 1<sup>er</sup> janvier 2013 mais avec un impact budgétaire à compter de 2014, V. *Dr. fisc. 2013, n° 5, 120*.

2. Né Pacte de responsabilité le 31 décembre 2013 au moment des vœux présidentiels, il est devenu pacte de responsabilité et de solidarité le 31 mars 2014 et son principe approuvé le 29 avril 2014 par l'Assemblée nationale.

3. *Programme présidentiel de M. Hollande, Engagement n° 14-1*.

4. Le prélèvement à la source étant individualisé, il peut également faciliter le passage d'une imposition par foyer à une imposition individuelle qui n'est toutefois pas d'actualité en France.

5. Ainsi, en 2016, environ 16 millions de foyers fiscaux ont déclaré leurs revenus via Internet soit près d'un sur deux.

qui pourrait finalement s'avérer, avec les progrès informatiques, très marginal<sup>13</sup>. Des sanctions envers les entreprises sont prévues en cas de retard de paiement, d'insuffisance de retenue à la source, ou de défaut de déclaration. En outre, en cas de défaut de reversement, des sanctions pénales s'appliqueront également.

## 2) Une nouvelle baisse ciblée de la pression fiscale des particuliers

**9 -** Poursuivant un mouvement de baisse de l'IR pour les classes moyennes lancé en 2014<sup>14</sup>, le Parlement a enclenché une quatrième baisse d'IR couplée cette fois avec une réduction ciblée de la CSG.

**10 - Une réduction de 20 % de l'IR sous condition de revenus.** – Cette baisse de l'IR est soigneusement calibrée pour faire le maximum de bénéficiaires dans une enveloppe budgétaire limitée à 1 md €, sous forme d'une réduction d'IR visant les célibataires, divorcés et veufs avec un revenu inférieur à 1 700 € net par mois, soit un revenu fiscal de référence de 18 500 € par an (le double pour les couples, soit 37 000 € par an) majorés en fonction des charges de famille pour un gain moyen de 200 €<sup>15</sup> et s'effectue ensuite selon un taux de réduction dégressif dit « en sifflet » entre 18 500 € et 20 500 € de revenu fiscal de référence pour un célibataire<sup>16</sup>.

**11 - Une baisse de la CSG pour les revenus de remplacement modestes.** – Afin de corriger les effets collatéraux qu'a générés la hausse des prélèvements sur les ménages depuis le début du quinquennat, le Parlement a augmenté de 3 % le seuil du revenu fiscal de référence<sup>17</sup> permettant de bénéficier d'une exonération de CSG<sup>18</sup> qui passe de 10 676 € par an en 2016 à 10 996 € au 1<sup>er</sup> janvier 2017 et concerne environ 290 000 ménages pour un gain mensuel de 46 € ainsi que le seuil du taux réduit qui passe de 13 956 € en 2016 à 14 375 € au 1<sup>er</sup> janvier 2017 soit environ 260 000 ménages pour un gain mensuel de 38 € (CSS, art. L. 136-8, III).

## b) L'éternel tango des dépenses fiscales des particuliers

**12 -** L'ambivalence du législateur à l'égard des dépenses fiscales<sup>19</sup> a perduré en 2016 : concomitamment à la suppression de certaines niches, d'autres ont été créées, prorogées ou élargies.

### 1) La suppression ou la limitation de certaines niches fiscales

**13 -** Sous la pression de l'opinion, le législateur s'est résigné à supprimer certaines niches qui subsistaient sans aucune légitimité<sup>20</sup>.

financière aux employeurs pour leurs tâches de calcul et de prélèvement de la retenue à la source ».

13. Le reversement au fisc s'effectuera via la DSN (déclaration sociale nominative), obligatoire pour toutes les entreprises au plus tard en juillet 2017 et le mois suivant celui au titre duquel le prélèvement a lieu ou le mois du prélèvement si le salaire est versé postérieurement à la période mensuelle d'emploi.

14. V. É. Pichet, *Le programme de stabilité et le pacte de responsabilité : la trajectoire des finances publiques de 2014 à 2017* : Dr. fisc. 2014, n° 31-35, 471.

15. Afin de rendre cette baisse d'IR visible aux contribuables à la veille des prochaines échéances électorales, l'IR à payer sera ajusté dès le mois de janvier 2017 pour les 60 % de contribuables mensualisés (ce qui ne manquera pas de poser quelques soucis pratiques à la DGFIP).

16. Rapp. AN n° 4314 en nouvelle lecture sur le PLF 2017, 14 déc. 2016, p. 18.

17. Principalement les retraites mais aussi les pensions d'invalidité et les indemnités chômage.

18. Depuis 2015 les revenus, les pensions de retraite et d'invalidité font l'objet d'une CSG réduite de 6,6 % au-delà de 13 956 € de revenu fiscal de référence en 2016, réduite à 3,8 % entre 10 676 € et 13 956 € et nul en dessous.

19. Pour une analyse historique du phénomène des niches fiscales, V. É. Pichet, *Théorie générale des dépenses socio-fiscales*, 2016 : Éditions du Siècle, 2016, p. 71 à 155 ; *Théorie générale des dépenses socio-fiscales : application au cas français* : Dr. fisc. 2016, n° 36, 457.

20. Sur la question de la légitimité des dépenses socio-fiscales, V. É. Pichet, *Théorie générale des dépenses socio-fiscales*, 2016, préc., p. 330 et 331 ; *Théorie générale des dépenses socio-fiscales : application au cas français*, préc.

Ainsi à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017, les 600 000 élus verront leur retenue à la source libératoire de l'IR sur leurs indemnités de fonction remplacée par les règles du droit commun<sup>21</sup>... Dans la même veine, les indemnités de fonction attribuées au président de la République et aux ministres dans le cadre de leur traitement (CGI, art. 38 ter nouveau) et l'indemnité de fonction brute perçue par les parlementaires (CGI, art. 38 bis nouveau) seront à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017 imposables à l'IR.

**14 -** Adaptant d'autre part la fiscalité à l'essor de l'économie numérique, l'article 18 de la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2017 assujettit aux cotisations sociales à compter de 2018, les internautes qui encaissent plus de 7 720 € de revenus de location de biens ou services (ou par alignement sur le seuil des activités professionnelles de location de meubles plus de 23 000 € de recettes pour la location de biens immobiliers par foyer fiscal).

**15 -** L'imposition des actions gratuites conservera ses atouts dans la limite de 300 000 € de plus-values annuelles, mais au-delà les gains seront imposés au barème de l'IR dans la catégorie des traitements et salaires. En outre, la contribution patronale est relevée, à compter des distributions votées en assemblée générale à partir de 2017<sup>22</sup> de 20 % à 30 % sauf pour les PME qui ne versent pas de dividendes.

**16 -** Enfin, à titre anecdotique, le PLF 2017 prévoyait la suppression de six petites niches fiscales inefficaces. L'Assemblée nationale a repêché deux d'entre elles à savoir le crédit d'impôt pour dépenses de prospections commerciales d'un coût modeste de 22 millions d'euros et l'exonération d'IR des suppléments de rétrocessions d'honoraires pour prospection commerciale concrètement réservée aux collaborateurs libéraux des cabinets d'avocat pour un coût epsilon... d'1 million d'euros par an<sup>23</sup>.

### 2) Création, élargissement et prorogation d'autres niches fiscales

**17 -** Si les lois de finances pour 2017 ont réduit ou supprimé certaines niches, elles ont également contribué, comme chaque année, à élargir ou proroger des dispositions existantes voire à en créer de nouvelles.

**18 - Des créations ou élargissement visant à stimuler la croissance et l'emploi.** – Au chapitre des créations de niches, et comme nous l'avons préconisé à maintes reprises<sup>24</sup>, la loi de finances pour 2017 universalise l'avantage fiscal pour l'emploi à domicile en transformant, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017, la réduction d'impôt en crédit d'impôt pour l'ensemble des ménages<sup>25</sup>. La loi de finances rectificative pour 2016 crée le compte PME innovation, sur le modèle du PEA. Il a pour objet d'inciter les personnes physiques impliquées dans la gestion de leur entreprise (à savoir les entrepreneurs, les fondateurs et les dirigeants et salariés détenteurs de leur capital) à réinvestir leurs plus-values dans de nouvelles entreprises en y apportant capitaux et expérience tout en neutralisant l'IR sur les plus-values de cessions reporté à la sortie des actifs du CPI<sup>26</sup>. Enfin, une nouvelle incitation fiscale, en substitution du régime « Borloo ancien », est

21. Après déduction de l'assiette imposable des frais d'emploi maintenue à son montant actuel soit 650 € pour un mandat et 975 €, ce qui constitue toujours une – petite – niche fiscale.

22. Compte tenu du changement très probable de majorité ces dispositions ont donc de fortes chances d'être annulées avant même que de produire leurs effets.

23. Rapp. AN sur PLF 2017 nouvelle lecture, n° 4314, t. I, 14 déc. 2016, p. 99-109.

24. É. Pichet, *Théorie générale des dépenses socio-fiscales*, 2016, préc., p. 444. – *Théorie générale des dépenses socio-fiscales : application au cas français*, préc.

25. Mesure qui devrait concerner 1,3 million de ménages, entraîner une baisse du reste à charge de l'ordre de 20 % en moyenne et créer 30 000 emplois : Minefi, dossier de presse, 9 sept. 2017.

26. Toutefois, le maintien des prélèvements sociaux de 15,5 % dus dès la cession en réduira considérablement l'intérêt par rapport au mécanisme actuel de report des plus-values de l'article 150-0 B ter du CGI. Sur les avantages du

institué pour les propriétaires qui relouent des logements vides centré sur les zones les plus tendues pour les locations à loyer social ou très social. Il se traduira par un abattement de 15 à 85 % du montant des loyers du revenu imposable.

**19** - Au chapitre des élargissements ou prorogations de niches, le taux de la réduction d'impôt liée à l'investissement dans les SOFICA reste de 30 % mais il est porté à 48 % lorsque la société s'engage, entre autres, à réaliser au moins 10 % de ses investissements dans la souscription directe au capital des sociétés de réalisation d'œuvres cinématographiques ou audiovisuelles. Enfin, le CITE, les dispositifs Pinel et Censi-Bouvard ont été reconduits jusqu'au 31 décembre 2017.

**20 - Des exonérations d'IR pour des raisons symboliques.** - La loi de finances pour 2017 a rétabli le régime des primes à la performance versées par l'État aux médaillés aux Jeux olympiques et paralympiques en revenant à une exonération totale. Dans un registre encore plus émotionnel et plus compassionnel et pour marquer la solidarité de la Nation, la loi de finances pour 2017 entérine la décision gouvernementale du 11 mai 2016 d'accorder une dispense de paiement de l'IR au titre des revenus perçus, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2015, par les personnes décédées victimes d'actes de terrorisme et par les membres des forces de l'ordre et militaires dans leur mission. Enfin, pour prendre en compte les fortes sujétions imposées aux personnels, les indemnités versées aux militaires au titre de leur participation à l'opération Sentinelle sont exonérées. Est également légalisée la niche fiscale, d'ailleurs dénoncée à juste titre par la Cour des comptes, de l'indemnité journalière d'absence temporaire (IJAT).

## 2° Les mesures fiscales 2017 concernant les entreprises

*« Some see private enterprise as a predatory target to be shot, others as a cow to be milked, but few are those who see it as a sturdy horse pulling the wagon. »*  
Winston S. Churchill

**21** - Le redéploiement du pacte de responsabilité et de solidarité vers les PME se fait à coût budgétaire constant dans le but de favoriser les PME au détriment des grandes entreprises.

### a) Deux mesures fiscales emblématiques et favorables aux entreprises...

**22** - La hausse du taux du CICE et la baisse programmée de l'IS sur plusieurs années permettent de respecter l'engagement du pacte de responsabilité et de solidarité.

**23 - La hausse du CICE.** - Le CICE passe de 6 % des rémunérations inférieures ou égales à 2,5 SMIC au cours de l'année civile à 7 % à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017 (le taux du CICE outre-mer restant à 9 %). Les entrepreneurs individuels n'étant pas éligibles au CICE, un allègement de cotisations a également été adopté en loi de financement de la Sécurité sociale pour 2017 sous forme d'une réduction dégressive du taux de cotisations d'assurance maladie-maternité dans la limite de 3,5 points (CSS, art. L. 612-5).

**24 - La baisse de l'IS.** - Afin de rapprocher le taux nominal de l'IS de la moyenne des pays riches<sup>27</sup>, le taux normal de l'IS de 33,336 % passerait à 28 % pour toutes les entreprises d'ici... 2020<sup>28</sup>. En revanche, pour l'exercice 2017 le taux normal passe d'ores et déjà à 28 % pour les PME dont le chiffre d'affaires est inférieur à 50 millions CA et ce jusqu'à 75 000 € de bénéfice, le taux réduit de l'IS à 15 % jusqu'à

38 120 € de bénéfice étant maintenu pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 7 630 000 € et dont le capital est détenu par au moins 75 % de personnes physiques. La contribution sociale de 3,3 % de l'article 235 ter ZC du CGI est finalement maintenue mais la contribution exceptionnelle de 10,7 % pour les sociétés dont le chiffre d'affaires est supérieur à 250 M € tombe définitivement.

### b) ... financée via le redéploiement de mesures du pacte de responsabilité et de solidarité

**25** - Le redéploiement du pacte de responsabilité et de solidarité favorise les PME et est financé principalement par les grandes entreprises.

#### 1) L'annulation de certaines baisses de prélèvements pour les grandes entreprises

**26 - Le maintien de la C3S pour les grandes entreprises.** - La contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) ne sera finalement pas supprimée en 2017 pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 1 md € comme cela était prévu pour un coût budgétaire de 3,5 mds €.

**27 - La hausse de la taxe sur les transactions financières.** - Après moult débats sur un élargissement de son assiette à l'ensemble des opérations intra-journalières (*intra day*)<sup>29</sup> au sein de la Commission des finances de l'Assemblée nationale et en séance publique, la taxe sur les transactions financières relatives aux actions de grandes sociétés françaises<sup>30</sup> passe de 0,2 % à 0,3 % pour abonder le budget de l'aide au développement, mais l'élargissement de la taxe aux transactions *intra day* ne s'appliquera qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2018<sup>31</sup>.

#### 2) Les mesures de trésorerie défavorables aux entreprises

**28** - Pour boucler le budget 2017 avec un déficit nominal inférieur à 3 % du PIB et permettre le redéploiement du pacte de responsabilité et de solidarité, le Gouvernement procède à 3 importantes anticipations de recettes de 2018 au détriment des grandes entreprises, des grandes surfaces et des établissements financiers pour un montant total de 1,3 md €.

**29 - L'alourdissement du dernier acompte d'IS pour les très grandes entreprises.** - La première mesure consiste à alourdir le dernier acompte de l'IS dont s'acquittent les 1 000 plus grandes entreprises dont le chiffre d'affaires dépasse 250 M € et qui rapportera 530 M € supplémentaires en 2017. Le montant total des acomptes passe ainsi selon le chiffre d'affaires de la société de 75 % à 80 % pour les entreprises ayant un chiffre d'affaires compris entre 250 millions et un milliard de 85 % à 90 % entre un milliard et cinq milliards et de 95 % à 98 % au lieu de 95 % pour les chiffres d'affaires supérieurs à cinq milliards. Le gain de trésorerie pour l'État en 2017 est estimé à près de 460 M €.

**30 - L'instauration d'un acompte de la majoration de la TAS-COM.** - La mesure étant applicable au 1<sup>er</sup> janvier 2017, les redevables devront donc déclarer et payer avant le 15 juin 2017 la majoration due au titre de 2017 et l'acompte sur la majoration due au titre de 2018, ce qui représente une recette supplémentaire de 380 M €.

29. Cette taxe sur les transactions financières frappe les transactions à haute fréquence depuis 2012 (CGI, art. 235 ter ZD bis) à un taux de 0,01 % du montant des ordres annulés ou modifiés excédant un seuil de 80 % des ordres passés dans la journée, mais pas encore les autres opérations *intra day* qui ne donnent pas lieu à transfert de propriété.

30. Il s'agit des actions de société, dont le siège social est en France, admises sur un marché réglementé français ou étranger et dont la capitalisation boursière est d'au moins un milliard d'euros.

31. Officiellement pour poursuivre les négociations sur l'harmonisation de la taxe au niveau de l'Union européenne. Sa suppression par la prochaine Assemblée nationale est toutefois très vraisemblable au nom de la compétitivité de la place financière de Paris.

mécanisme du report d'imposition des plus-values réalisées lors de certaines opérations d'apport de titres, V. BOI-RPPM-PVBMI-30-10-60, 4 mars 2016.

27. 30,18 % en Allemagne en moyenne, 20 % au Royaume-Uni et 23,2 % pour l'UE.

28. Bien évidemment, la prochaine législature risque de modifier ces dispositions.

**31 - L'extension du champ d'application de l'acompte de prélèvement forfaitaire.** – Touchant uniquement les établissements financiers, l'acompte provisionnel de l'impôt sur les intérêts versés en décembre de chaque année est étendu aux revenus qui font déjà l'objet d'une retenue à la source (comme les bons de caisse), d'un prélèvement à la source non libératoire (comme les obligations), ou d'un prélèvement forfaitaire libératoire (comme l'assurance vie). Cette mesure de trésorerie indolore pour l'épargnant permettra de percevoir au titre de 2017 un montant de 380 M € qui aurait normalement dû être perçu au titre de 2018.

## B. - Bilan de la politique fiscale du quinquennat

« Il est aisé d'être logique, il est presque impossible d'être logique jusqu'au bout. »

Albert Camus, *Le mythe de Sisyphe*, 1942

**32 -** A la différence du tournant clairement affiché en 2013-2014 en faveur des entreprises avec le CICE et le pacte de responsabilité et de solidarité, la politique fiscale à destination des ménages au cours des 4 dernières années du quinquennat donne l'impression de lutter contre les effets néfastes du choc fiscal de 2012.

### 1° Les mesures fiscales issues du programme présidentiel

#### a) Des mesures emblématiques à destination des ménages

**33 -** La réforme de la fiscalité patrimoniale en 2012 et la baisse ciblée et régulière de l'impôt sur le revenu des classes moyennes depuis 2014 constituent les deux grandes mesures fiscales qui avaient été annoncées.

#### 1) Un choc fiscal sur les contribuables aisés et ses conséquences

**34 - La hausse de l'IR essentiellement sur les hauts revenus.** – La hausse de l'imposition des hauts revenus marquée par la création d'une nouvelle tranche marginale à 45 % et la tentative, censurée par le Conseil constitutionnel, de frapper les très hauts revenus à un taux de 75 % ont marqué les esprits en 2012. Conformément à ce qui était prévu<sup>32</sup>, une tranche supplémentaire à 45 % sur les revenus supérieurs à 150 000 € a été instituée par la loi de finances pour 2013. D'autres annonces de hausse d'impôt qui ne visent pas uniquement les hauts revenus ont été appliquées, au premier chef la suppression de l'exonération des heures supplémentaires<sup>33</sup> ou la baisse du plafond du quotient familial<sup>34</sup> en deux temps (dans la loi de finances pour 2013, de 2 336 € à 2 000 € par demi-part, affectant 1,01 million de foyers ; puis de nouveau dans la loi de finances pour 2014, de 2 000 à 1 500 € affectant 1,38 million de foyers). En revanche, la suppression de la réduction d'impôt pour frais de scolarité, de la majoration de pension de retraites pour familles nombreuses et la fin de l'exonération fiscale des complémentaires santé n'avaient pas été annoncées.

**35 - La réforme de la fiscalité patrimoniale et ses conséquences.** – Conformément à ce qui était prévu<sup>35</sup>, le législateur est revenu sur les allègements de l'ISF institués en 2011 dès la loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012, comme sur ceux concernant les droits de mutation à titre gratuit avec notamment la baisse de l'abattement sur les successions à 100 000 € par enfant<sup>36</sup>. Mais c'est surtout l'ensemble de la fiscalité des revenus du capital qui a fait l'objet d'une révolution fiscale aux conséquences très

lourdes<sup>37</sup>. En effet, la loi de finances pour 2013 a posé le principe de l'imposition des revenus du capital (dividendes<sup>38</sup> et intérêts mais aussi plus-values de valeurs mobilières) comme ceux du travail, selon le barème progressif de l'IR<sup>39</sup>. Face à la grogne des « pigeons », un régime particulier pour les plus-values de cession des entrepreneurs a été voté le 19 octobre 2012 et la taxation des plus-values de cession de valeurs mobilières a été revue en loi de finances 2014<sup>40</sup>. Tout en sanctuarisant officiellement l'imposition au barème, les plus-values bénéficient d'un abattement qui dépend à la fois de la position du détenteur de titres dans la société et de la durée de détention et qui aboutit dans certains cas à une imposition plus faible que celle, forfaitaire, qui existait précédemment...

Cette politique de taxation progressive de l'ensemble des revenus du patrimoine, unique dans les pays riches, à de très lourdes conséquences. Pour évaluer le poids de la fiscalité patrimoniale d'un pays<sup>41</sup>, il faut ajouter à l'ISF, les impôts fonciers, les droits de succession et de donation, la taxation des plus-values et l'imposition des revenus du patrimoine. Ce n'est donc pas seulement l'ISF, dont le taux marginal de 1,5 % est déjà manifestement prohibitif et déconnecté du rendement obligataire sans risque (autour de 0,8 % sur dix ans pour une obligation d'État française en janvier 2017), qui est en cause mais l'ensemble des six types d'imposition qui frappent finalement le patrimoine. Au total, selon l'OCDE, l'imposition globale sur le patrimoine atteint 3,8 % du PIB en France<sup>42</sup> contre 1,9 % en moyenne dans l'OCDE, 2,9 % aux États-Unis, 1,8 % en Suisse, 0,9 % en Allemagne ; l'écart avec l'Allemagne sur la fiscalité pesant sur la propriété du capital par les ménages étant de soixante-quatorze milliards, celui avec le Royaume-Uni de dix milliards<sup>43</sup>. Encore faut-il noter que les derniers chiffres disponibles (ceux de l'année 2012) n'intègrent pas la très forte hausse de l'imposition du patrimoine votée en 2012<sup>44</sup>.

#### 2) Baisse de l'IR à partir de 2014, ciblée sur les classes moyennes

**36 -** En réponse au choc fiscal de 2012-2013, quatre vagues de baisse ciblées ont été initiées dès 2014 en faveur des ménages à revenus moyens ou modestes mais redevables de l'IR.

**37 - Quatre vagues de baisse de 2014 à 2017.** – En 2014, une réduction exceptionnelle d'IR de 1,5 md € sur les revenus 2013 à payer

37. Programme présidentiel, Engagement n° 14-2.

38. En outre l'abattement fixe sur les dividendes est supprimé mais pas l'abattement de 40 %.

39. Instaurée dès 2012, elle aboutit à un taux d'imposition marginal atteignant 62,20 % sur les intérêts, 44,20 % pour les dividendes et 62,20 % pour les plus-values de valeurs mobilières ne bénéficiant d'abattement. Pour le détail des calculs, V. É. Pichet, *La doctrine budgétaire et fiscale actuelle : contraintes mise en œuvre et conséquences* : Dr. fisc. 2012, n° 46, 513.

40. La réforme française de 2012 a profondément changé la doctrine d'imposition des plus-values de valeurs mobilières en l'imposant au barème, et non au forfait comme c'est souvent le cas à l'étranger (30 % en Suède, 15 % aux États-Unis et 27 % en Allemagne), a créé une nouvelle exception française parmi les pays riches.

41. V. É. Pichet, *Pour une réforme de l'ISF et de la fiscalité patrimoniale française* : RFP 2016, étude 10.

42. OCDE, *Taxation trends*, oct. 2015, p. 88. Selon EUROSTAT toujours en 2012 le taux implicite d'imposition du capital était en France de 46,9 % soit le plus élevé d'Europe (22,2 % en Allemagne, 35,7 % au Royaume-Uni).

43. Sur une base méthodologique différente, la Commission européenne confirme la première place de la France dans le poids du total des impositions du patrimoine par rapport au PIB : 3,3 %, pour 2,7 % en Belgique et 2,2 % au Royaume-Uni, ses suivants immédiats, V. In Ernst & Young pour la Commission européenne, *Cross-country Review of taxes on Wealth and Transfers of Wealth, Final report*, oct. 2014, p. 6.

44. V. É. Pichet, *La doctrine budgétaire et fiscale actuelle : contraintes, mise en œuvre et conséquences* : Dr. fisc. 2012, n° 46, 513. – après la réforme de 2012, les intérêts et les plus-values peuvent désormais être imposés au taux marginal de 62,20 %.

32. Programme présidentiel, Engagement n° 15-1.

33. Ibidem, Engagement n° 09-3.

34. Ibid., Engagement n° 16-3.

35. Ibid., Engagement n° 17-1.

36. Ibid., Engagement n° 17-2.

en 2014 a été votée en loi de finances rectificative du 8 août 2014 et a bénéficié à 4,2 millions de foyers<sup>45</sup>. Pour l'IR payé en 2015, c'est la loi de finances pour 2015 qui a entériné la suppression de la première tranche à 5,5 % et permis une baisse supplémentaire de 1,5 md € pour 9,5 millions de foyers<sup>46</sup>. Pour l'IR payé en 2016, une nouvelle baisse d'impôt a réduit l'IR de huit millions de foyers à hauteur de deux milliards<sup>47</sup>. Enfin, pour l'IR à payer en 2017, la loi de finances pour 2017 réduit l'IR de cinq millions de ménages pour un montant total d'un milliard. Au total, selon Bercy, ce serait dix-sept millions de foyers qui auront bénéficié d'une baisse d'IR sur quatre années<sup>48</sup>.

**38 - Conséquences sur le nombre de ménages imposables.** – La conséquence la plus spectaculaire des vagues de baisse ciblées de l'IR depuis 2014 est logiquement la baisse significative du nombre de ménages imposables et corrélativement sa plus grande concentration<sup>49</sup>, alors même que le rendement de l'IR sur le quinquennat a progressé, passant de 51,5 milliards en 2011 à 72,4 en 2016.

Contribuables soumis à l'IR (1)	2011	2012	2013	2014	2015	2016
En nombre (en millions)	17,2	18,2	19,2	17,6	17,1	ND
En pourcentage	46,6 %	46,9 %	52,3 %	47,5 %	45,6 %	ND
Rendement de l'IR (en mds €)	51,5	59,5	68,6	70	69,3	72,4 (prévision)

(1) IR de l'année de perception des revenus payé en N+1.  
Source : Rapp. AN n° 4125 sur le PLF 2017, t. I, 13 oct. 2016, p. 60 et t. II, 13 oct. 2016, p. 65

#### b) Des réformes fiscales abandonnées

**39 -** De nombreuses mesures fiscales annoncées n'ont pas vu le jour. Les deux plus importantes sont sans conteste l'absence de début de fusion entre l'IR et la CSG et une véritable réforme des dépenses fiscales qui ont au contraire connu une très forte hausse à la fois en nombre et en coût budgétaire.

**40 - Pas de fusion IR-CSG.** – L'alignement de l'imposition du capital et du travail constituait théoriquement le premier pas vers une fusion à terme de l'IR et de la CSG, dans le cadre d'un prélèvement simplifié sur le revenu<sup>50</sup>. Mais dès la fin 2012, le ministre de l'Économie indique qu'il attend une reprise de la croissance avant de lancer le chantier. Un amendement à la loi de finances pour 2016 visant à enclencher le rapprochement entre CSG et IR en modulant le taux de CSG pour le réduire pour les bas salaires fut bien voté, contre l'avis du Gouvernement, mais finalement censuré par le Conseil constitutionnel comme contraire au principe d'égalité car la ristourne de CSG était réservée aux seuls travailleurs salariés du privé et du public en

excluant les travailleurs non-salariés<sup>51</sup>, ce qui a enterré définitivement le projet de fusion.

**41 - Pas de réforme des niches fiscales dont le nombre et le poids se sont accrus.** – Il était prévu<sup>52</sup> de revenir sur les « cadeaux fiscaux » et niches fiscales afin de dégager vingt-neuf milliards d'euros. Si l'exonération des heures supplémentaires et l'abattement forfaitaire sur les dividendes (marginal) ont été abrogés et le plafonnement des niches fiscales de l'IR, déjà en place, abaissé à 10 000 € par an dans la loi de finances pour 2013<sup>53</sup>, ce qui a logiquement accru l'imposition sur les hauts revenus, aucune réforme globale des dépenses fiscales n'a été lancée, et la tradition française qui crée des niches en fonction de l'urgence du moment en réponse à une demande économique ou sociale a perduré tout au long du quinquennat<sup>54</sup>. Avec le CICE, le coût des niches a même significativement augmenté de 67 mds € en 2011 à 89,9 milliards en 2017<sup>55</sup>.

#### 2° Deux grandes réformes fiscales dues aux circonstances

**42 -** Face à l'urgence de la situation du chômage et à la faiblesse des marges des entreprises, le rapport Gallois<sup>56</sup> avait mis en garde le Gouvernement sur l'absolue nécessité de baisser les prélèvements obligatoires des entreprises pour leur permettre de restaurer leur compétitivité et créer des emplois.

##### a) Le CICE et le Pacte de responsabilité : la restauration de la compétitivité des entreprises

**43 - Le CICE.** – Il marque le point d'inflexion pour la politique fiscale à destination des entreprises, amplifiée par l'annonce présidentielle le 14 janvier 2014 sur le Pacte de responsabilité, devenu rapidement, avec le début de la vague de baisse d'impôt sur le revenu pour les classes moyennes, le Pacte de responsabilité et de solidarité.

**44 -** Directement inspiré du rapport Gallois, le CICE est un mécanisme fiscal d'allègement des charges sur le travail, annoncé le 6 novembre 2012, adopté dans la loi de finances rectificative pour 2012<sup>57</sup>, entré en vigueur en 2013 mais avec un impact budgétaire à partir de 2014. Élément déclencheur de la stratégie de restauration de la compétitivité des entreprises par un choc de compétitivité, c'est un outil concurrent de celui d'une baisse des charges qui s'est traduit par un crédit d'impôt au taux primitif de 4 % sur les rémunérations

51. *Cons. const.*, 29 déc. 2015, n° 2015-725 DC, *Loi de finances pour 2016, consid.* 77.

52. *Engagement n° 09-3.*

53. *Engagement n° 15-2* – la loi de finances pour 2013 a toutefois créé deux plafonds spécifiques pour les investissements outre-mer et les SOFICA.

54. Ainsi dès 2012, le gouvernement a mis en place le dispositif Duflot en faveur du logement neuf locatif puis une kyrielle de nouvelles mesures exonératrices tout au long du quinquennat.

55. *Voies et moyens II, PLF 2017, p. 15* – encore le coût global des dépenses fiscales est clairement sous-évalué, V. É. Pichet, *Théorie générale des dépenses sociofiscales*, 2016, *préc.*, p. 450 ; *Théorie générale des dépenses sociofiscales, application au cas français, préc.*

56. Demandé par le 11 juillet 2012 par le Premier ministre au commissaire général à l'investissement, la lettre de mission se limitait à l'industrie française et aux mesures de soutien à proposer. Fort pertinemment, le rapport du 5 novembre 2012 intitulé Pacte pour la compétitivité de l'industrie française a immédiatement rappelé que « la perte de compétitivité industrielle est le signe d'une perte de compétitivité globale de l'économie française » et que « le pays devait nouer un pacte de confiance avec lui-même » (p. 5), et a donc élargi le périmètre à la compétitivité globale. La proposition phare du rapport (4<sup>e</sup> proposition, p. 23) consistait à : « créer un choc de compétitivité en transférant une partie significative des charges sociales jusqu'à 3,5 SMIC – de l'ordre de 30 mds € soit 1,5 % du PIB – vers la fiscalité et la réduction de la dépense publique. Ce transfert concernerait pour 2/3 les charges patronales et pour 1/3 les charges salariales. »

57. *L. n° 2012-1510, 29 déc. 2012, art. 66 : Dr. fisc. 2013, n° 5, 93, obs. P. Fumelier et M.-P. Hôo.*

45. *L. n° 2014-891, 8 août 2014.*

46. *L. n° 2014-1654, 29 déc. 2014.*

47. *L. n° 2015-1785, 29 déc. 2015.*

48. *Minefi, Dossier de presse PLF 2017, 28 sept. 2016, p. 14.*

49. Selon les statistiques de la DGFIP pour 2015 : 90 % de l'IR est payé par 30 % des contribuables soit ceux dont le RFR excède 28 659 et 69 % de l'IR payé par 10 % des contribuables (au-delà de 51 063 € de RFR).

50. *Programme présidentiel, Engagement n° 14-1.*

brutes comprises entre 1 et 2,5 fois le SMIC, porté à 6 % en 2014 et, comme on l'a vu *supra*, à 7 % au 1<sup>er</sup> janvier 2017<sup>58</sup>. Cette mesure, qui allait devenir la plus importante niche fiscale d'un coût à peu près équivalent à la plus importante niche sociale que constituent les allègements de charge sur les bas salaires soit 20 mds € par an, ne peut en aucun cas financer une hausse des dividendes.

**45 - Le Pacte de responsabilité et de solidarité et ses conséquences.** – Le Pacte n'a qu'un lointain rapport avec le programme présidentiel, puisque l'engagement le plus proche (n° 11-1) proposait aux États européens un pacte de responsabilité, de gouvernance et de croissance au niveau de l'Union européenne. Si la baisse *in extremis* du taux de l'IS, qui ne s'applique qu'à compter de l'exercice fiscal 2017, réduit une partie de l'IS des PME en instaurant un taux de 28 % pour les bénéficiaires compris entre 38 120 et 75 000 €, on est également assez loin des prescriptions de l'engagement n° 03-5 qui prévoyait la mise en place de trois taux d'IS : 15 % pour les TPE, 30 % pour les PME et 35 % pour les grandes entreprises. L'idée d'augmenter de 15 % la taxe sur les bénéfices des banques (engagement n° 07-5) a également été abandonnée<sup>59</sup>.

#### b) La lutte contre la fraude fiscale

**46 -** Prévues mais de manière sacramentelle<sup>60</sup>, la lutte contre la fraude fiscale n'est devenue une véritable priorité nationale qu'avec l'électrochoc puis le long psychodrame (toujours en cours après la condamnation de l'intéressé à 3 ans de prison ferme par le tribunal correctionnel, en appel) de l'affaire *Cahuzac*. Le contexte international lié à la crise des finances publiques en 2007-2008 dans de nombreux États exerce également une puissante influence dans ce sens.

**47 - La lutte contre la fraude par l'exemplarité de la classe politique.** – Le renforcement du contrôle de la classe politique s'est traduit par la création de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) et le durcissement des pénalités, dans le sillage immédiat de l'affaire *Cahuzac*. Plus de 8 000 personnes doivent désormais déposer auprès de la HATVP une déclaration de situation patrimoniale<sup>61</sup>. Institution d'alerte de la classe politique, la HATVP transmet à l'administration fiscale la déclaration de situation patrimoniale qui en retour fournit à la Haute Autorité dans les trente jours suivant cette transmission, tous les éléments lui permettant d'apprécier l'exhaustivité, l'exactitude et la sincérité de la déclaration patrimoniale, notamment l'avis d'imposition de l'intéressé à l'IR et, le cas échéant, à l'ISF<sup>62</sup>. La loi sur la transparence, la lutte contre la corruption et la modernisation de la vie économique<sup>63</sup> a depuis renforcé le rôle de la HATVP en lui instaurant un droit d'accès direct à certains fichiers et traitement gérés par l'Administration<sup>64</sup> et en lui permettant de solliciter l'aide de l'administration fiscale.

**48 - Le renforcement des moyens de contrôle et de répression de la fraude en France.** – La loi relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière<sup>65</sup> et la loi organique

relative au procureur de la République financier<sup>66</sup> renforcent considérablement la répression de la fraude fiscale en créant un parquet national financier près le tribunal de grande instance de Paris distinct du procureur de la République et en charge notamment des délits de fraude fiscale les plus graves. Ces deux lois ne créent aucune incrimination nouvelle et ne modifient pas la singularité de la procédure pénale pour fraude fiscale, qui reste subordonnée à une plainte préalable de l'administration fiscale après avis conforme de la Commission des infractions fiscales<sup>67</sup>. Prolongeant le renforcement des sanctions fiscales initié en 2012<sup>68</sup>, le montant maximal des amendes fiscales est porté en 2013 à 2 000 000 € en cas de circonstances aggravantes et les peines d'emprisonnement relevées jusqu'à sept ans. Les personnes morales sont désormais passibles d'une amende pouvant aller jusqu'à cinq fois le montant pouvant être infligées aux personnes physiques (*C. pén.*, art. 131-38), montant doublé en cas de récidive (comme pour les personnes physiques) dans les cinq années d'une précédente condamnation (*C. pén.*, art. 132-10 et 132-13). Quant à la définition des circonstances aggravantes, la loi fixe désormais six critères au lieu de deux précédemment (*C. pén.*, art. 1741, al. 2, 1° à 5°)<sup>69</sup>. Il s'agit de la commission de l'infraction en bande organisée ; du recours à des comptes bancaires ou des contrats auprès d'organismes établis à l'étranger ; de l'interposition de personnes physiques ou morales établis à l'étranger ; de l'usage d'une fausse identité ou de faux documents ; d'une domiciliation fiscale fictive ou artificielle à l'étranger et du recours à un acte fictif ou de l'interposition d'une entité fictive ou artificielle.

**49 - La traque de la fraude fiscale internationale.** – Outre l'affaire *Cahuzac*, le contexte international a également joué un rôle important dans cette croisade car les États, face aux déficits publics dus à la crise de 2007-2008 et stimulés en par des révélations récurrentes sur des listes de montages comme les affaires HSBC et UBS avec la Suisse ou les *Panama Papers*, ont décidé de réduire les trous noirs des paradis fiscaux. Le G20 de juin 2013 a lancé un appel pour mettre en place un nouveau standard mondial avant fin 2015 pour faciliter les échanges d'informations et lutter contre la fraude fiscale internationale. En conséquence, en France, la liste des territoires non coopératifs a été actualisée chaque année. En 2014, 49 États avaient signé un accord de passage à l'échange automatique de données fiscales sur les contribuables du monde entier dès 2017 et dès le 1<sup>er</sup> janvier 2018, la Suisse et le Luxembourg se sont également engagés à échanger des données sur les comptes bancaires<sup>70</sup>. Enfin, le paquet de lutte contre l'évasion fiscale de la directive ATAD ou *Anti Tax Avoidance Directive* adopté le 12 juillet 2016 a pour principaux objectifs de prévenir les transferts de bénéficiaires vers des pays à fiscalité faible ou nulle, d'empêcher la délocalisation d'actifs aux fins d'évitement de l'impôt et de lutter contre la planification fiscale agressive au moyen d'une clause anti-abus générale.

**50 - Le succès du STDR.** – Dans ce contexte, le succès du STDR n'a rien de surprenant. Créé par une circulaire du 21 juin 2013 du ministre du budget, le Service de traitement des déclarations rectificatives (STDR) incite les contribuables français détenant des avoirs non

58. Un avantage crucial du CICE par rapport à un allègement de charges était le décalage entre ses effets – immédiats dès son application au 1<sup>er</sup> janvier 2013 et son coût budgétaire puisque celui-ci n'intervenait qu'un an après voire plus en fonction de l'exercice du droit par les entreprises bénéficiaires.

59. Pour une analyse du pacte de responsabilité, V. É. Pichet, *Programme de stabilité et pacte de responsabilité : la trajectoire des finances publiques de 2014 à 2017*, préc.

60. *Ibidem*, Engagement n° 17-3 : renforcer les moyens de lutte contre la fraude fiscale.

61. *L. org. n° 2013-906*, 11 oct. 2013 relative à la transparence de la vie publique.

62. *Ibidem*, art. 5, § 1.

63. *L. n° 2016-1691*, 9 déc. 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie publique.

64. *Ibidem*, art. 32.

65. *L. n° 2013-1117*, 6 déc. 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière.

66. *L. org. n° 2013-1511*, 6 déc. 2013 relative au procureur de la République financier.

67. En revanche, le délai de plainte de l'Administration (*LPF*, art. L. 230) passe de trois à six ans. Le délit distinct de blanchiment de fraude fiscale n'exige toujours pas, lui, une plainte de l'administration fiscale, ce qui limite concrètement le pouvoir de blocage du fisc.

68. *L. fin. rect. 2012*, n° 2012-354, 14 mars 2012.

69. La loi n° 2012-354 du 14 mars 2012 avait listé le recours à des achats ou ventes sans factures et l'ouverture de comptes ou de contrats via des États ou territoire sans conventions avec la France.

70. Selon le Comité national de lutte contre la fraude, l'échange automatique d'informations financière en 2018 concernera 101 juridictions étrangères, V. *Rapp. sept. 2016*, p. 13.

déclarés à régulariser leur situation moyennant des pénalités allégées avant le durcissement du dispositif de lutte contre l'évasion fiscale et notamment le passage à l'échange automatique d'informations. Les conditions de régularisation au STDR ont été durcies dans une circulaire de septembre 2016 : les pénalités fiscales sont passées de 15 % à 25 % pour les fraudeurs passifs et de 30 % à 35 % pour les fraudeurs actifs (qui ont déposé leurs avoirs alors qu'ils étaient résidents français)<sup>71</sup>.

**51 - Un changement de paradigme : la rémunération des aviseurs fiscaux.** – Revirement doctrinal par rapport à 2003, année au cours de laquelle la France a renoncé à rétribuer les aviseurs : à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017 et à titre expérimental pour deux ans, il est possible de rémunérer les aviseurs ou personnes étrangères aux administrations publiques fournissant des renseignements ayant amené à la découverte d'un manquement, afin de permettre, comme dans les grands pays de l'OCDE, la poursuite et l'amplification de la lutte contre la fraude fiscale tant sur le plan national que sur le plan international. Les conditions de la rémunération seront fixées par arrêté.

### C. - Conclusion sur la politique fiscale

**52 - Un alourdissement global des prélèvements obligatoires.** – La politique fiscale des deux premières années du quinquennat (2012-2013)<sup>72</sup> a suivi et amplifié celle initiée en 2011<sup>73</sup> avec un véritable choc fiscal au début du quinquennat<sup>74</sup>. Le taux de prélèvements obligatoires a donc globalement progressé, passant de 41,3 % en 2011 et 43,8 % en 2012 (soit en intégrant la hausse initiée en 2011) à 44,5 % en 2016 (comme attendu en 2017)<sup>75</sup>. Au total, en valeur, les prélèvements obligatoires ont augmenté de 42 mds € sur le quinquennat, dont 15 milliards dérivant des mesures de 2011 : la hausse directement liée à la politique fiscale menée durant ce quinquennat est donc de 27 mds €<sup>76</sup>.

**53 - Une hausse centrée sur les ménages.** – Ce sont les ménages qui ont payé le plus lourd tribut à la hausse de la fiscalité, avec des prélèvements supplémentaires de 35 milliards directement dus aux mesures fiscales du quinquennat<sup>77</sup>. Si les hauts revenus furent les plus fortement frappés, la hausse de la fiscalité indirecte et locale<sup>78</sup> a ainsi touché un nombre de contribuables beaucoup plus large<sup>79</sup>. Il semble

que seuls les ménages les plus pauvres aient été relativement épargnés en raison de l'importance des transferts sociaux<sup>80</sup>.

**54 - Les entreprises ont globalement bénéficié d'une baisse des prélèvements obligatoires de 20 milliards grâce au CICE et au lancement du Pacte de responsabilité, qui aboutissent à une baisse significative du poids de l'IS passant de 2,6 % du PIB en 2007 à 1,3 % en 2017. Toujours selon l'OFCE, il reste sur la période une hausse de 12 milliards qu'il n'est pas possible de répartir précisément entre ménages et entreprises pour aboutir à la hausse totale de 27 milliards de 2012 à 2017 directement due à la politique menée durant le quinquennat, mais qui ne modifie pas la tendance de la hausse des prélèvements sur les ménages et de la baisse pour les entreprises. Enfin, en termes de compétitivité, les mesures fiscales commencent à porter leurs fruits puisque l'écart de coût salarial entre la France et l'Allemagne a diminué de quatre points entre 2012 et 2015 passant de 16 % à 12 %<sup>81</sup>, inversant ainsi la tendance de la décennie précédente (augmentation de 11 points de 5 % à 16 %).**

## 2. La politique budgétaire des lois de finances pour 2017 et le bilan budgétaire du quinquennat

« Tout l'art de la guerre est fondé sur la duperie. »  
Sun Tzu

**55 - À la différence de la politique fiscale, la politique budgétaire est frappée du sceau de la continuité.**

### A. - L'évolution des finances publiques au cours du quinquennat

**56 - Le Gouvernement a annoncé, dans le projet de loi de finances 2017, une réduction du déficit public – c'est-à-dire du déficit de l'État, de la Sécurité sociale et des collectivités locales – de 11,5 mds €, afin de ramener ledit déficit à 2,7 % du produit intérieur brut (PIB) en 2017.**

#### 1° L'évolution du déficit de l'État en 2016 et 2017 ou l'extension du domaine de la comptabilité créative

« Il faut bien plus de génie pour dépenser que pour acquérir ! »  
Friedrich Nietzsche, *Le Gai Savoir*, 1882, § 21

**57 - Pour analyser les comptes de l'État et en comprendre l'évolution, il faut surtout se focaliser sur les dépenses et distinguer les artifices destinés à en masquer la progression des circonstances exceptionnelles qui en ont limité la hausse.**

#### a) L'art de sous-évaluer les dépenses de l'État

**58 - Malgré la décision de ne pas appliquer la totalité du plan de 50 milliards d'économies en dépenses annoncé en 2014<sup>82</sup>, le Gouverne-**

indemnités de retraite à la contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie, hausse des cotisations AGIRC-ARRCO, suppression de l'exonération des majorations de pension de retraites ou de la participation de l'employeur aux contrats collectifs complémentaires).

80. Selon l'étude de la Direction générale du Trésor dans le rapport économique, social et financier annexé au PLF 2017, le niveau de vie des ménages du premier décile s'est amélioré de + 4,7 % au cours du quinquennat, le second décile + 0,8 % et à partir du sixième décile (plus de 25 230 € par personne), le pouvoir d'achat est en baisse, V. *Rapp. économique, social et financier annexé au PLF 2017*, p. 15.

81. *2017/2027 – compétitivité : que reste-t-il à faire ? : France Stratégie*, 12 mai 2016.

82. « Le gouvernement propose d'envisager en 2017 des dépenses nouvelles par rapport à ce qui était prévu dans le programme de stabilité à hauteur de 6,8

71. Selon le dossier de presse du Comité de lutte contre la fraude (14 sept. 2016, p. 14), le STDR avait depuis sa création reçu près de 47 000 dossiers, traité 19 000 dossiers pour des droits recouverts de 6,3 mds € dont 2,6 milliards en 2016.

72. V. pour plus de détails lire notre analyse, É. Pichet, *La doctrine budgétaire et fiscale actuelle : contraintes, mise en œuvre et conséquences, préc.*

73. V. É. Pichet, *La réforme de la fiscalité patrimoniale de 2011, sa logique, ses risques et ses coûts : Dr. fisc. 2011, n° 22, 367 ; La réforme de la fiscalité patrimoniale de 2011 : réévaluation après l'épreuve parlementaire : Dr. fisc. 2011, n° 30-34, 438.*

74. Elle s'est traduite en 2012 et 2013, par un alourdissement des prélèvements sur les entreprises de 34 mds € (16 mds € entre 2011 et 2012 puis 18 mds € entre 2012 et 2013) et par un alourdissement de l'imposition des revenus des ménages les plus favorisés, V. É. Pichet, *La doctrine budgétaire et fiscale actuelle : contraintes, mise en œuvre et conséquences, préc.*

75. *Rapp. AN n° 4125, PLF 2017, préc.*, p. 15.

76. *OFCE, Le quinquennat de François Hollande, Enlèvement ou rétablissement ?*, 5 sept. 2016, p. 5.

77. *Ibidem*, p. 5.

78. Les collectivités locales disposent de l'autonomie fiscale et elles ont largement usé du levier de la hausse des impôts locaux sur la période, ainsi le produit de la taxe foncière a augmenté de 29 % de 2010 à 2015, passant de 23,5 à 30,4 milliards.

79. Si la baisse de l'IR est visible, la hausse des autres taxes comme le passage de 19,6 % à 20 % de la TVA au 1<sup>er</sup> janvier 2014 pour financer en partie le CICE, la réforme de la fiscalité écologique (contribution climat énergie et contribution au service public de l'énergie), les droits et cotisations sur les alcools ont amputé le pouvoir d'achat de l'ensemble des ménages. Les prélèvements sociaux ont augmenté pour tous (assujettissement des

ment affiche une faible progression des dépenses publiques – toujours présentées hors crédits d'impôt – à un rythme historiquement bas et inférieur à la croissance du PIB au cours des dernières années, soit 0,8 % en valeur en 2015 (0,8 % en volume), 1,4 % en 2016 (1,3 % en volume) et 1,6 % en 2017 (soit 0,8 % en volume)<sup>83</sup>.

#### 1) Le traitement des réductions et crédits d'impôt et les reports de charges faussent la vision

**59** - Ce ralentissement inédit des dépenses publiques est réalisé sous trois conventions comptables hautement discutables : hors crédits d'impôt et grâce à un report habile de certaines charges publiques auquel s'ajoute une sous-évaluation manifeste de certains postes.

**60 - La vraie nature des crédits d'impôt : moindres recettes ou dépenses ?** – Dès lors qu'ils donnent lieu à remboursement pour certains contribuables, les crédits d'impôt sont considérés comme des dépenses publiques depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2014 au sens des nouvelles normes comptables européennes SEC 2010<sup>84</sup>. Toutefois, le Gouvernement fait une exception pour le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), la plus importante des dépenses fiscales, au motif qu'elle « s'apparente, d'un point de vue économique, à une baisse du barème de cotisations sociales, bien que s'imputant sur l'impôt sur les sociétés »<sup>85</sup> ce qui minimise la progression des dépenses publiques de près de 20 mds € par an<sup>86</sup> soit 1 % du PIB et lui permet d'afficher un taux de croissance des dépenses publiques, en valeur, et hors crédits d'impôt, en baisse régulière par rapport à la tendance 2010-2011<sup>87</sup>, effet d'optique en outre exagéré par une inflation quasi-nulle en 2014 et 2015.

**61 - Deux techniques efficaces de report de dépenses et de sous-évaluation.** – Le report de dépenses de 2017 sur 2018 permet d'annoncer un déficit nominal de 2,7 %, inférieur à la sacro-sainte barre européenne des 3 %. Là encore, l'exemple du CICE est emblématique de la technique : devant au préalable être déclaré par l'entreprise créancière (qui dispose de trois ans pour procéder à sa déclaration) pour être inscrit en dépense publique, l'impact budgétaire du crédit d'impôt est mécaniquement décalé. Il en va de même du nouveau crédit d'impôt pour l'emploi à domicile en faveur des retraités non imposables en 2017, dont le coût de l'ordre d'1 md € ne sera supporté qu'en 2018<sup>88</sup>.

**62** - Quant à la sous-évaluation des dépenses, les opérations extérieures (OPEX) et intérieures (OPINT) en fournissent un bon exemple puisque leurs coûts sont systématiquement supérieurs aux prévisions de la loi de finances initiale, et ce depuis trois ans<sup>89</sup>. Il en est clairement de même pour le budget 2017 car la budgétisation initiale est nettement inférieure aux besoins de 650 M € pour les Opex, et d'au moins 100 M € pour les Opint, soit un total de 750 M € sur ce

poste<sup>90</sup>. Au total, le Sénat évalue l'ensemble des sous-budgétisations pour 2017 entre 1,1 milliard et 2,1 milliards en 2017<sup>91</sup>.

#### 2) Deux bombes à retardement budgétaires

**63** - Indépendamment de ces trois conventions, le budget de l'État recèle des mesures dont les effets ne se traduiront qu'au cours des prochaines années, qu'il s'agisse de l'évolution de la masse salariale de l'État et des charges d'intérêt sur la dette.

**64 - Des hausses pluriannuelles programmées de la masse salariale publique.** – Dans la mesure où la masse salariale constitue 23 % des dépenses publiques totales<sup>92</sup>, l'augmentation du point d'indice annoncée en mars 2016 avec effet en juillet 2016 pour 0,6 % et de 0,6 % en février 2017 soit 1,2 % va accroître la masse salariale des administrations publiques de 2 milliards en année pleine (dont 0,8 pour l'État), soit une hausse des dépenses de 1,7 milliard en 2017 (dont 0,7 milliard pour l'État)<sup>93</sup>. Si l'on ajoute diverses mesures catégorielles, la Cour des comptes estimait en juin 2016 la progression de la rémunération moyenne des personnes en place à plus de 3 % en 2017, soit un point de plus que la hausse moyenne enregistrée entre 2012 et 2015<sup>94</sup> et le Sénat à 4 % en 2017, soit une augmentation en une seule année supérieure à celle constatée sur une période de dix ans de 2003 à 2013<sup>95</sup>.

**65 - L'utilisation massive de l'abondement de souches obligataires à haut rendement.** – La technique financière de l'abondement des souches obligataires consiste à émettre de nouvelles obligations sur des souches anciennes. Pour reprendre un exemple de la Cour des comptes, le 5 février 2015, l'État a abondé une émission à 31 ans émise en 1994 avec un coupon de 6 %. Le taux de l'adjudication étant de 0,62 % et non de 6 %, l'État a reçu une prime de 538 M € mais devra verser un coupon de 60 M € pendant dix ans<sup>96</sup>. On comprend parfaitement l'intérêt de cette technique, auparavant utilisée à dose homéopathique, dans une période de taux exceptionnellement bas. Les primes d'émission ont ainsi représenté environ 40 mds € en 2015 et 2016 contre sept milliards en 2014<sup>97</sup>, ce qui a comme double effet d'afficher une réduction nominale de la dette publique de 45 milliards pendant le quinquennat mais aussi d'augmenter significativement la charge d'intérêts à payer au cours du suivant...

#### b) Une image déformée de l'évolution du déficit de l'État en 2016 et 2017

« On a d'ailleurs observé que l'artifice n'embellissait pas la laideur et ne pouvait servir que la beauté. »

Charles Baudelaire, *Le Peintre de la vie moderne*, *Le Figaro*, 26 et 29 novembre et 3 décembre 1863, *L'Art romantique*, 1869

**66** - Indépendamment des artifices sur les dépenses évoqués *supra*, une analyse des recettes et des dépenses 2016 et 2017 conclut à la surévaluation des premières et la sous-évaluation des dernières.

#### 1) Des recettes surestimées

**67** - Le budget 2017 prévoit des recettes en hausse au prix d'une accélération artificielle et à partir d'hypothèses ambitieuses.

mds € (5,6 mds € de dépenses nouvelles et 1,2 md € correspondant à une moindre baisse de dotation pour les collectivités locales), *Rapp. AN n° 3919, préalable au débat d'orientation des finances publiques*, 5 juill. 2016, p. 9.

83. *Rapp. AN n° 4125, PLF 2017, préc.*, p. 18.

84. *Règl. UE n° 549/2013 du Parlement européen et du Conseil, 21 mai 2013 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux.*

85. *C. comptes, La situation et les perspectives des finances publiques, juin 2016, p. 21.* Cette prise de position n'est pas totalement illogique car la frontière entre dépenses fiscales et modalités d'imposition n'est jamais parfaitement assurée. Pour une analyse approfondie de cette frontière, V. É. Pichet, *Théorie générale des dépenses sociofiscales, préc.* ; *Théorie générale des dépenses socio-fiscales : application au cas français, préc.*

86. En comptabilité nationale en application des règles européennes, le montant déclaré du CICE était de 17,2 milliards en 2015. Il est estimé à 18 milliards en 2016, et à 18,7 en 2017.

87. *Rapp. AN n° 4125, sur PLF 2017, préc.*, p. 47.

88. *Avis n° HCFP 2016-03, 24 sept. 2016*, p. 13.

89. La Cour des comptes a constaté, dans son rapport sur le budget 2015, que « la dotation OPEX est fondée sur l'hypothèse d'interventions sur trois théâtres importants. Elle n'est pas conforme à la situation connue en 2014 et en 2015 », V. C. *comptes, Rapp. sur le budget de l'État en 2015*, p. 231.

90. *Rapp. Sénat n° 140, sur PLF 2017, t. I, 24 nov. 2016*, p. 75.

91. *Ibidem*, p. 51.

92. *C. comptes, La situation et les perspectives des finances publiques, juin 2016, p. 101.*

93. *Ibidem*, p. 102.

94. *Ibid.*, p. 104.

95. *Rapp. Sénat n° 140, PLF 2017, préc.*, p. 58.

96. *Synthèse du rapport de la Cour des comptes sur le budget de l'État en 2015, mai 2016*, p. 12.

97. Ainsi 33 % des émissions de dette à moyen et long terme nettes de rachat (qui se sont élevées au total à 187 mds €) se sont faites sur souches anciennes (contre 22 % en 2014).

**68 - Une accélération des recettes en 2017.** – Comme signalé *supra*, les mesures d'accélération de certaines impositions comme la taxe sur les véhicules de sociétés perçue par les administrations sociales pour faire coïncider la période d'imposition avec l'année civile (qui génère des recettes supplémentaires de 0,2 md € en 2017), la mise en place d'un acompte de majoration de TASCOM (0,1 md €), la suppression de l'amortissement accéléré des logiciels (0,1 md €), le renforcement du dernier acompte d'IS (0,5 md €), l'extension du champ d'application de l'acompte de prélèvement forfaitaire sur les revenus de capitaux mobiliers (0,4 md €) permettent d'encaisser d'avance 1,3 md € en 2017<sup>98</sup>.

**69 - Des hypothèses de recettes optimistes mais pas irréalistes pour 2017.** – Compte tenu de son hypothèse de croissance en 2017 (initialement fixée à + 1,5 % en loi de finances pour 2017 avant d'être révisée à un niveau un peu plus réaliste de + 1,4 % dans le projet de loi de finances rectificative pour 2016)<sup>99</sup>, le Gouvernement attend, l'an prochain, 31,7 mds € de recettes supplémentaires.

## 2) Des dépenses sous-évaluées malgré de fortes économies de constatation

**70 - En perspective,** Bercy affirme que les seules dépenses de l'État auront diminué en valeur de 6,9 milliards (norme zéro valeur) entre la loi de finances pour 2013 et le projet de loi de finances pour 2017 et de 4,6 hors charges de la dette et pensions (zéro volume)<sup>100</sup>.

**71 - Des économies virtuelles par rapport à une évaluation tendancielle surévaluée.** – Les économies étant calculées par rapport à une évaluation tendancielle des dépenses dite contrefactuelle (que l'on observerait *ceteris paribus*, en l'absence de toute mesure nouvelle), il est aisé de surestimer cette évolution tendancielle pour surévaluer les économies en dépenses<sup>101</sup>. C'est d'ailleurs l'analyse très détaillée et parfaitement justifiée de la Cour des comptes en juin 2016 qui estime que les modalités de l'évaluation gouvernementale conduisent à des estimations hautes de la tendance<sup>102</sup>. En outre, si les contentieux semblent à peu près sous contrôle<sup>103</sup>, l'État devra tôt ou tard recapitaliser certaines entreprises du secteur de l'énergie, et en particulier EDF à hauteur de 4 mds € (dont 3 mds € à la charge de l'État) et Areva à hauteur de 5 mds € (directement et par l'intermédiaire d'une structure tierce)<sup>104</sup>. Le traitement en comptabilité nationale n'a pas été arrêté, mais l'absence totale de prise en compte de ces opérations dans les soldes prévus en comptabilité nationale constitue une hypothèse optimiste<sup>105</sup>.

**72 - D'importantes économies de constatation.** – La plus importante de ces économies de constatation provient de la charge de la dette étatique<sup>106</sup> que ce soit sur les titres à taux fixe pour 1,1 milliard ou sur les obligations indexées sur l'inflation (13 % de la dette de l'État) plus basse que prévue en 2016 (1 % en loi de finances contre 0,2 % en projet de loi de finances rectificative 2016) qui entraîne une

baisse de 1,8 milliard de la charge d'indexation soit un total de 2,9 milliards en 2016 par rapport à la loi de finances initiale<sup>107</sup>.

## 2° L'évolution des dépenses des sphères locale et sociale en 2016 et 2017

**73 -** Le déficit annoncé de 2,7 % en 2017 après 3,3 % en 2016 est quasi exclusivement dû au déficit de l'État, ce qui suppose une neutralité des comptes des sphères locale et sociale.

### a) Une progression non contrôlée des dépenses des collectivités territoriales

**74 -** Si le déficit des collectivités territoriales est sous contrôle, c'est au prix d'une réduction drastique de leurs investissements.

#### 1) La progression des dépenses semble ralentir

**75 -** L'objectif d'évolution de la dépense publique locale (ODE-DEL), inscrit dans la loi de programmation des finances publiques 2014-2019<sup>108</sup>, est de 1,2 % en 2014 puis + 0,5 % en 2015, 1,9 % en 2016 et 2 % en 2017.

**76 - La baisse des dotations de l'État...** – Les dotations aux collectivités locales ont baissé significativement au cours du quinquennat. Selon l'Association des maires de France, le manque à gagner sur quatre ans de 2014 à 2017 est de 28 mds € pour les collectivités locales et de 15,8 mds € pour les communes soit un total de 44 mds €. En revanche, la dotation globale de fonctionnement pour 2017 passera à 30,9 milliards, en baisse de 2,33 milliards par rapport à celle votée pour 2016, ce qui correspond à une perte pour l'État de 1,03 milliard par rapport à la trajectoire prévue en loi de programmation. À cette baisse récurrente s'ajoute la hausse du coût des normes, soulignée par le Sénat et évaluée à 16 mds €<sup>109</sup>.

**77 - ... s'est traduite par une baisse brutale de l'investissement local.** – L'investissement local a enregistré en 2015 un nouveau recul (- 10,0 % après - 8,4 % en 2014), plus important que le cycle électoral communal usuel. L'investissement local se stabiliserait en 2016 avant de progresser à partir de 2017 et d'accélérer à mesure de l'approche des prochaines élections municipales<sup>110</sup>.

#### 2) Des dépenses de fonctionnement toujours orientées à la hausse

**78 -** Contrairement aux dépenses d'investissement, la croissance des dépenses de fonctionnement reste soutenue, à un rythme toujours plus rapide que la croissance du PIB. Les dépenses de fonctionnement ont ainsi augmenté de + 2,8 % en 2014, + 1,7 % en 2015, + 1,6 % en 2016, et sont attendues à + 1,7 % en 2017. Si la masse salariale de l'État a augmenté de + 0,9 % en 2015, celle des collectivités territoriales a crû de + 1,8 %. Les collectivités territoriales ont augmenté leurs dépenses salariales pour une productivité faible : elles passent de 64,3 mds € en 2008 à 79,4 milliards en 2015 selon la Cour des comptes dans son rapport sur les finances publiques locales<sup>111</sup>. Les effectifs augmentent de 405 000 agents de 2002 à 2013 soit + 27,5 % dans les communes et les établissements intercommunaux « alors que ces entités n'ont pas fait l'objet de nouveaux transferts de compétences de la part de l'État, à la différence des départements et des régions »<sup>112</sup>.

98. Avis n° HCFP 2016-03, 24 sept. 2016, p. 13.

99. Projet de loi de finances rectificative pour 2016 n° 4235, 18 nov. 2016, p. 6.

100. Rapp. AN n° 4125, PLF 2017, préc., p. 19.

101. Pour plus de détails, se référer à notre analyse de 2014, V. É. Pichet, *Programme de stabilité et pacte de responsabilité : la trajectoire des finances publiques de 2014 à 2017*, préc.

102. C. comptes, *La situation et les perspectives des finances publiques*, juin 2016, p. 114 à 118.

103. C. comptes, *Référé sur les contentieux communautaires*, 30 mai 2013.

104. Communiqué de presse de l'Élysée, 3 juin 2015.

105. Avis n° HCFP 2016-03, 24 sept. 2016, p. 14.

106. Comme l'affirme le directeur de l'Agence France Trésor devant la Commission des finances de l'Assemblée nationale le 15 mars 2016, « Nous avons tiré avantage des taux très bas, puisque nous avons sécurisé, pour une moyenne de 9,4 années, 220 milliards de dettes à un taux historiquement bas de 0,63 % en moyenne ».

107. Selon le projet de loi de finances rectificative pour 2016, page 11.

108. L. n° 2014-1653, 29 déc. 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

109. Rapp. Sénat, *Cinq années sans modération fiscale*, p. 60.

110. *Programme de stabilité 2016-2019*, p. 37.

111. C. comptes, *Rapport sur les finances publiques locales*, préc.

112. *Ibidem*.

## b) Une réduction du déficit social due essentiellement à une meilleure conjoncture

**79** - Selon le Gouvernement, les dépenses des administrations de Sécurité sociale devraient progresser de 1,6 % en 2017 (après + 0,8 % en 2016), contre une progression de + 1,2 % dans le dernier programme de stabilité. Il annonce même le retour à l'équilibre des comptes sociaux en 2017 en préservant un haut niveau de protection sociale <sup>113</sup>.

### 1) Un affichage insidieux sur l'équilibre du régime général

**80** - Les recettes des régimes sociaux sont très dépendantes de la conjoncture et plus exactement de l'évolution de la masse salariale, car les cotisations sont en France encore largement assises sur les revenus d'activité (même si les prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine, CSG et CRDS, progressent en pourcentage) puisqu'en 2016 les cotisations constituent 58 % de l'ensemble des produits du régime général et du FSV contre 23 % pour la CSG (dont 70 % provenant des seuls revenus d'activité) et 12 % pour les autres prélèvements.

**81 - Un dynamisme des recettes lié à la reprise de l'activité.** - Les relations financières entre l'État et la Sécurité sociale sont régies selon le principe de neutralité et de compensation par l'État des mesures affectant les recettes et charges de la Sécurité sociale, et ce depuis 1994 <sup>114</sup>, ce qui garantit le versement des compensations dans des délais raisonnables (CSS, art. L. 139-2). De ce fait, l'État compense les allègements de charges pour un montant de treize milliards par an ce qui garantit la stabilité des recettes en cas de changement de législation. En 2016 et 2017, le dynamisme des recettes de la Sécurité sociale s'explique par une conjoncture favorable, qui a entraîné un mouvement de reprise des embauches et une augmentation globale de la masse salariale de + 2 % en 2015.

**82 - Les dépenses qui resteront structurellement dynamiques.** - S'agissant des dépenses sociales, les prévisions du Gouvernement sont affectées d'un risque significatif. Le relèvement de l'ONDAM à 2,1 %, après + 2 % en 2015 et + 1,8 % en 2016, ne couvrira qu'une partie du coût prévisionnel pour l'assurance maladie des augmentations tarifaires de la nouvelle convention médicale et des mesures salariales dans les hôpitaux (augmentation du point fonction publique et protocole de parcours professionnels, carrières et rémunérations (PPCR)). Il devra être complété par un effort accru d'économies sur les dépenses d'assurance maladie (4,1 mds € en 2017, contre 3,4 mds € en 2016 et 3,2 mds € pour chacune des deux années précédentes), dont la réalisation est incertaine <sup>115</sup>. À plus long terme, les dépenses devraient progresser sous le double effet de la chronisation des maladies <sup>116</sup> et de la mise sur le marché de nouveaux médicaments plus efficaces mais très coûteux.

### 2) L'oubli de deux grands déficits

**83** - Si le Gouvernement a mis en avant une disparition du déficit social, c'est en faisant l'impasse sur deux entités qui sont et resteront lourdement déficitaires en 2017 : le FSV et l'UNEDIC.

**84 - Le statut du FSV et de son déficit.** - Ce Fonds a été créé en 1993 pour financer les prestations relevant de la solidarité nationale (et non en fonction de la contribution des bénéficiaires), mais ses missions ont été élargies au fil du temps <sup>117</sup>. Il gère donc des droits non contributifs comme les cotisations retraite des chômeurs (11,2 mds

en 2016) et des salariés en arrêts de travail (1,6 mds en 2016). Il est également en charge du minimum vieillesse pour les personnes n'ayant pas cotisé (3,1 mds en 2016) et du minimum contributif pour les personnes ayant peu cotisé. Cette branche de la Sécurité sociale accuse un déficit de 3,9 milliards en 2016 pour environ 20 milliards de dépenses <sup>118</sup>. Alors même que les régimes de base de l'assurance vieillesse reviennent à l'équilibre pour la première depuis onze ans, le déficit du FSV représente désormais près de la moitié du déficit de la Sécurité sociale attendu à 9,1 mds € en 2016.

**85 - UNEDIC.** - Les économies attendues par le Gouvernement de 1,6 md € sur les négociations UNEDIC et l'amélioration de l'emploi et la croissance de la masse salariale privée de 2,7 % contre 2,3 % permettraient au déficit de l'UNEDIC de passer de 3,8 à 1,6 md €. En l'absence de réforme, ces prévisions d'économies sur le régime indemnitaire liées à des négociations paritaires qui n'ont pas encore débuté sont totalement irréalistes. Comme le constate le HCFP, « Le Gouvernement prévoit également une économie de 1,6 mds € (soit 0,1 point de PIB) au titre des négociations paritaires à venir sur la convention UNEDIC. Cette prévision est irréaliste. Elle méconnaît le fait que ces négociations ne devraient avoir lieu que dans le courant de l'année 2017, ce qui ne permet pas d'anticiper un effet significatif sur le solde 2017 de l'UNEDIC » <sup>119</sup>.

**86** - Le déficit de la sphère sociale s'établirait ainsi en 2016 (et 2017) : maladie - 5,8 (- 4), vieillesse + 0,2 (+ 1,1), famille - 1,5 (- 1), accidents du travail et maladies professionnelles + 0,8 (+ 0,7), toutes branches - 6,3 (- 3,1) et au total avec le FSV (mais hors UNEDIC qui dépend des partenaires sociaux bien que sa dette soit garantie par l'État) - 10,2 (- 6,9) <sup>120</sup>. Raisons pour lesquelles la Cour des comptes estime que les prévisions d'un déficit public 2017 de 2,7 % PIB sont « affectées de fragilités majeures » <sup>121</sup>.

## 3° L'évolution du déficit et de la dette sur le quinquennat

« Il n'y a que les esprits légers pour ne pas juger sur les apparences.  
Le vrai mystère du monde est le visible, et non l'invisible »  
Oscar Wilde, *Le Portrait de Dorian Gray*, 1890

**87** - Les incertitudes sur le déficit public en 2017 sont sans doute comprises entre 8,3 et 11,8 mds € soit entre 0,4 et 0,5 % du PIB <sup>122</sup>. Nous estimons donc, en ligne avec la Commission des finances du Sénat, que le déficit 2017, *ceteris paribus*, soit avant les inévitables bouleversements que créera le futur gouvernement, devrait se situer aux environs de 3,3 % du PIB. En outre, avec des taux d'intérêt proches de leur moyenne historique comme ceux constatés en 2007, le déficit 2016 serait bel et bien de 4,3 % et non de 3,3 % et la dette serait supérieure à 100 % du PIB du fait de l'effet boule de neige.

### a) L'évolution du déficit sur le quinquennat

**88 - L'évolution du déficit nominal et primaire.** - Le tableau suivant indique l'évolution du déficit nominal et primaire depuis 2011 <sup>123</sup> :

ayant cotisé pendant tout ou partie de leur carrière sur la base de revenus modestes.

118. *Rapp. Sénat n° 668, 8 juin 2016, p. 7, par C. Génisson et G. Roche* - reprenant des données de la Commission des comptes de la sécurité sociale de juin 2016.

119. *Avis n° HCFP 2016-03, 24 sept. 2016, p. 14.*

120. *PLFSS 2017, art. 1 et 4.*

121. *C. comptes, La situation et les perspectives des finances publiques, juin 2016, préc.*

122. *Rapp. Sénat, PLF 2017, L'exercice 2017 dans la trajectoire pluriannuelle des finances publiques, p. 53.*

123. *Rapp. AN n° 4125, PLF 2017, préc., t. II, p. 15. - Cour des comptes, Situation et perspectives des finances publiques, juin 2016, p. 26, 48 - et les rapports du Sénat des lois de règlement de 2011 à 2015.*

113. *Synthèse du projet de loi de financement de la sécurité sociale, p. 1.*

114. *CSS, art. L. 131-7 issu L. n° 94-637, 25 juill. 1994 relative à la sécurité sociale.*

115. *Avis HCFP n° 2016-03, 24 sept. 2016, p. 14.*

116. Les affections de longue durée prises en charge à 100 % concernent dix millions de personnes pour un coût de 90 milliards en 2016.

117. C'est notamment le cas du minimum contributif (MICO) qui concerne les travailleurs du régime général, les salariés agricoles et les indépendants

Années	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Déficit nominal	- 5,1 %	- 4,8 %	- 4 %	- 4 %	- 3,5 %	- 3,3 % (estimation)	- 2,7 (prévision)
Déficit primaire	2,2%	- 2,2 %	- 2 %	- 1,8 %	- 1,5 %	- 1,3 (estimation)	

Source : Rapports du Sénat sur les lois de règlement budgétaire

En France, « l'État porte la plus grande part des déficits publics (3,3 points de PIB sur un total de 3,6 points) »<sup>124</sup>. Il est également utile de mesurer l'évolution du déficit primaire sur le quinquennat : en 2015, selon la Cour des comptes, « le solde primaire a été inférieur de plus de 1,7 point de PIB au solde stabilisant la dette (- 1,8 point de PIB). La dette a donc continué à augmenter, en proportion du PIB »<sup>125</sup>. Au cours de la même période le déficit budgétaire allemand est passé de - 1 % en 2011 à - 0,7 % en 2015 et + 0,7 % en 2016.

**89 - Les causes de l'évolution.** – Si le déficit n'est toujours pas contenu au terme du quinquennat c'est essentiellement du fait de l'évolution des dépenses qui n'ont connu qu'un ralentissement de leur hausse. Les dépenses publiques sont ainsi restées stables par rapport au PIB sur le quinquennat : 55,1 % en 2011, 56 % en 2012, 56,2 % en 2013, 56,1 % en 2014, 55,5 % en 2015 et 55 % en 2016. Entre 2010 et 2014, la France est le seul pays à avoir augmenté sa dépense publique en termes réels (+ 2 %). En comparaison, l'Allemagne (- 2 %) mais aussi les autres grands pays européens ont diminué leurs dépenses publiques en volume d'au moins quatre points (- 4 % pour l'Italie, - 6 % pour le Royaume-Uni, - 7 % pour les Pays-Bas et - 12 % en Espagne)<sup>126</sup>.

**90 -** Plus inquiétant encore pour l'avenir, le niveau du déficit public s'est maintenu malgré une tendance lourde à la baisse de l'investissement public, passée d'une croissance moyenne de 1 % par an entre 1980 et 2015 à - 0,1 % de 2006 à 2013 et même à - 1,7 % de 2006 à 2015<sup>127</sup>. En valeur, les investissements publics sont passés de 63,7 mds € en 2012 à 48,1 milliards en 2016.

## b) L'évolution de la dette sur le quinquennat

### 1) Une dette toujours en progression

**91 -** Nominale, la dette publique a poursuivi son augmentation (de 10 points) par rapport au PIB sur le quinquennat.

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

Source : Rapp. AN n° 4125, PLF 2017, préc., p. 29 et 37.

À la fin du troisième trimestre, la dette publique est de 2 160 mds € soit 97,6 % du PIB dont 80 % pour l'État et les ODAC, 9 % pour les collectivités locales et 11 % pour les administrations de Sécurité sociale<sup>128</sup>. Le déficit qui stabiliserait le taux d'endettement se

situe actuellement à 2 %<sup>129</sup>. Pourtant, du fait de la politique d'abandonnement de souches anciennes évoqué *supra* et générant des primes d'émission élevées d'un montant moyen annuel de 22,7 milliards sur le quinquennat (et en forte accélération) au lieu d'un montant moyen de 5,1 milliards de 2008 à 2014, la dette de l'État a augmenté de seulement 48 milliards en 2015 pour un déficit de 71 milliards contre un rythme de 85 milliards pour la période 2007-2012<sup>130</sup>.

**92 - Des taux d'intérêt exceptionnellement bas.** – Le Conseil d'analyse économique rappelle dans une note du 7 décembre 2016 que l'État est le principal gagnant de la baisse des taux car il porte 84 % de la charge d'intérêts des administrations publiques<sup>131</sup>. De 2007 à 2014, les taux étaient passés de 4,3 % à 1,6 % et l'écart entre les intérêts payés entre 2007 et 2014, si les taux étaient restés au niveau de 2007, est d'environ 7 points de PIB pour les administrations publiques soit 143 mds € en cumul sur sept ans. En 2016, l'État a bouclé son programme d'émissions en levant 187 mds € à un taux moyen de 0,37 % réduisant le poids des intérêts de la dette dans le PIB de 3 % en 2002 à 2 % en 2015, alors que la dette était de 900 mds € en 2002 et qu'elle s'élève maintenant à 2 100 milliards... La hausse des taux obligataires engagée depuis mi-2016 et un retour – même progressif – vers la moyenne historique d'environ 5 % devrait être très douloureuse car une simple hausse d'un point équivaut à 2,1 mds € d'intérêts supplémentaires la première année et le double la suivante<sup>132</sup>. Pour la Cour des comptes, avec un taux d'intérêt moyen au niveau de 2007, la charge de la dette augmenterait à moyen terme de 2,1 points de PIB<sup>133</sup>.

**93 - Une conjoncture économique plus favorable depuis deux ans (ou « l'alignement des planètes »).** – La conjoncture économique internationale est nettement plus favorable qu'attendu fin 2014 et les facteurs exogènes, expliquent la aussi très largement la réduction du déficit public 2015 par rapport à nos prévisions de novembre 2014<sup>134</sup>. Cet environnement conjoncturel favorable se traduit notamment par un gain important sur la charge de la dette, par une stimulation de l'activité avec une croissance du PIB attendue à 1,5 % en 2016 contre 1 % en 2015. La décision du Gouvernement de ne pas aller au-delà des 50 milliards d'économie prévus par le Pacte, en reportant dans le temps la correction des déficits publics, constitue également un soutien, plus artificiel et sans doute plus dangereux à terme, à la croissance.

124. C. comptes, *La situation et les perspectives des finances publiques*, préc., p. 27.  
125. *Ibidem*, p. 27.

126. C. comptes, *La situation et les perspectives des finances publiques*, juin 2015, p. 67.

127. Cour des comptes, *La situation et les perspectives des finances publiques* – juin 2015, page 118.

128. INSEE, *Informations rapides*, 23 déc. 2016, n° 343.

129. Natixis, *Flash économie*, n° 1190, 3 nov. 2016, p. 3.

130. Rapp. AN, *Loi de règlement du budget 2015*, p. 13.

131. C. comptes, *La situation et les perspectives des finances publiques*, juin 2016, préc., p. 45.

132. Intervention du directeur de l'Agence France Trésor devant la Commission des finances de l'Assemblée nationale : JOAN CR n° 19, 15 mars 2016.

133. C. comptes, *Rapport public annuel 2016*, févr. 2016, p. 41.

134. É. Pichet, *La trajectoire des finances publiques de 2014 à 2017 : impuissance du droit et vérité des comptes* : Dr. fisc. 2014, n° 48, 651.

## 2) Le révélateur allemand des faiblesses françaises

**94** - Si l'on compare l'évolution entre 2011 et 2016, des dettes publiques française (passée de 85,2 % PIB à 97,1 %) <sup>135</sup> et allemande (de 78,7 % à 68%) <sup>136</sup> le résultat est sans appel. Dans une étude du FIPECO du 12 décembre 2016, on apprend que l'écart entre les taux de prélèvements obligatoires des deux pays s'est accru de 2008 à 2015 passant de 6,8 à 8,6 points de PIB <sup>137</sup>. Cet écart est imputable pour plus de quatre points de PIB, en 2015 comme en 2008, à la fiscalité du capital et plus particulièrement (trois points en 2015) aux impôts sur la détention, la cession à titre onéreux et la transmission à titre gratuit (successions et donations) du capital physique ou financier des ménages et des entreprises. Ces impôts sont sur une tendance croissante en France et quasi stable en Allemagne.

## B. - Un solde structurel stable sur le quinquennat

**95** - Si le déficit nominal reste toujours au-delà de 3 % en 2016, le Gouvernement met en lumière l'amélioration, selon lui significative, du solde structurel qui constitue désormais l'indicateur clé du mécanisme de surveillance budgétaire de l'Union européenne, renforcé par l'adoption du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) de mars 2012. Il affiche un solde structurel officiel de -1,9 % en 2015, une estimation de -1,5 % en 2016 <sup>138</sup> puis une prévision de -1,1 % en 2017, soit une amélioration conforme et même légèrement supérieure à la trajectoire de solde structurel de la loi de programmation des finances publiques (-1,8 % en 2016 et -1,3 % en 2017) <sup>139</sup>.

### 1° La mesure du déficit structurel au cours du quinquennat

« *Out of intense complexities, intense simplicities emerge.* »  
Winston. S. Churchill

**96** - On sait que le solde structurel ou déficit structurel est le déficit corrigé du cycle économique et comme indiqué à plusieurs reprises dans ces colonnes <sup>140</sup>, le déficit structurel ne s'identifie pas directement mais peut être approché par une méthode indirecte qui nécessite d'évaluer le taux de croissance potentiel puis l'*output gap* ou écart de production. Tentons de le mesurer pour l'année 2016, de l'estimer en 2017 et d'en retracer l'évolution depuis le début du quinquennat.

#### a) Le taux de croissance potentiel et l'*output gap*

**97** - Le taux de croissance potentiel du PIB est le taux qui correspond à une utilisation optimale des facteurs de production (travail et capital) <sup>141</sup>, il dépend en dernier ressort de l'augmentation de la population et de la productivité par tête.

**98 - Évaluation du taux de croissance potentiel.** - Un large consensus existe désormais parmi les économistes pour estimer le

potentiel de croissance annuelle de notre économie autour de 1,2 % <sup>142</sup>. En effet, les gains de productivité baissent depuis vingt ans essentiellement par manque d'investissement des entreprises <sup>143</sup>. La croissance potentielle française, comme celle de la zone euro est en outre ralentie par la lente application des réformes structurelles <sup>144</sup>.

**99 - Évaluation de l'*output gap* ou écart de production.** - Comme le rappelle pertinemment Didier Migaud <sup>145</sup>, l'écart de production ou *output gap* est la différence entre le niveau du PIB potentiel et le PIB réel ou l'indicateur de l'économie dans le cycle. Il s'agit donc de l'écart de production accumulé entre l'éclatement de la crise de 2007-2008 et 2016. Mais, et c'est tout l'enjeu du débat avec le ministère des finances, de quel cycle et de quel potentiel de croissance parle-t-on ? Pour Matthieu Lequien et Alexis Montaut, « L'*output gap* s'établirait entre -2,3 et -3,5 points de PIB en 2013 ce qui signale un potentiel de rebond substantiel mais entérine comme pérenne la majeure partie de la perte d'activité observée depuis la crise » <sup>146</sup>. Quant à l'OCDE, elle l'évalue à 2,2 % en 2014 et 2,5 % en 2015 (dernière étude disponible) <sup>147</sup>. Nous estimons, comme Patrick Artus <sup>148</sup>, que l'écart de production cumulé de 2009 à fin 2016 est encore plus faible, la crise de 2007-2008 étant radicalement différente de toutes les crises traversées par la France au cours des dernières décennies <sup>149</sup>. La fermeture de l'*output gap* ne proviendra donc pas d'un rattrapage du niveau de croissance d'avant-crise <sup>150</sup>. C'est pourquoi l'analyse développée dans ces colonnes en janvier 2016 <sup>151</sup> nous semble toujours pertinente en 2016 et 2017. Avec une croissance réelle du PIB qui est

142. La Commission des finances du Sénat a synthétisé le consensus de la croissance potentielle de douze bureaux d'études (*Sénat, Rapp. PLF 2017, t. I, p. 34*), en ligne avec les travaux de Matthieu Lequien et Alexis Montaut pour qui « la croissance potentielle serait comprise entre 0,7 % et 1,3 % en 2014, marquant un net ralentissement par rapport à la tendance pré-crise de 2 % », M. Lequien et A. Montaut, INSEE, *Croissance potentielle en France et en zone euro : un tour d'horizon des méthodes d'estimation, préc.*, p. 2.

143. V. P. Artus, *Dépenses publiques et croissance potentielle : Natixis, Flash Économie*, 10 nov. 2016, n° 1208, p. 2. De ce point de vue, le CICE et les mesures en faveur de l'investissement comme le suramortissement fiscal - qui prend fin le 14 avril 2017 - sont de nature à relever la croissance potentielle, comme le signale le Gouvernement, de 0,1 à 0,2 % par an.

144. M. Draghi repris par *Le Monde*, 10 déc. 2016, p. 3.

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

146. M. Lequien et A. Montaut, INSEE, *Croissance potentielle en France et en zone euro : un tour d'horizon des méthodes d'estimation, préc.*, p. 4.

147. OECD, *Economic Surveys, March 2015, Overview*, p. 11.

148. « L'écart entre le PIB et le PIB potentiel de la zone euro est plus faible (le PIB n'est pas de beaucoup inférieur au PIB potentiel) que ses mesures conventionnelles. La destruction des capacités de production dans l'industrie et la construction a réduit le PIB d'environ 2 % », V. Natixis, *Flash Marchés*, 2 mai 2014, n° 342, p. 2. Il l'estime à 1,4 point en 2014 soit un niveau très proche de notre évaluation, V. Natixis, *Flash Problèmes structurels*, 7 janv. 2015, n° 20, p. 2.

149. V. É. Pichet, *Programme de stabilité et pacte de responsabilité : la trajectoire des finances publiques de 2014 à 2017, préc.*, note 21.

150. Pour le FMI, la croissance potentielle des pays développés est tombée d'un peu moins de 2 % avant la crise (2006-2007) à environ 1,5 % en 2013-2014. Et une grande partie de la perte de production potentielle par rapport aux niveaux d'avant-crise peut être jugée comme permanente. Nous avions déjà indiqué que les estimations de l'*output gap* sont sujettes à des révisions importantes : « ainsi en 2000, l'*output gap* a d'abord été évalué à 0 par les organisations internationales puis revu à... 3 %, dix ans après. Nous pensons qu'une erreur du même ordre, mais en sens inverse est faite actuellement par les mêmes organisations internationales quand elles estiment l'*output gap* en 2013 et 2014 à plus de 3 % alors que la crise a accentué les nombreux blocages de l'économie (tout en ajoutant quelques autres, par exemple en matière de régulation financière), V. É. Pichet, *Programme de stabilité et pacte de responsabilité : la trajectoire des finances publiques de 2014 à 2017, préc.*, note 21.

151. É. Pichet, *Lois de finances : stabilité des politiques fiscale et budgétaire et contrôle du solde structurel : Dr. fisc. 2016, n° 1, 1.*

135. Selon les derniers chiffres de l'INSEE à la fin du troisième trimestre 2016 la dette publique s'établit à 97,1 % du PIB in INSEE, *Informations rapides*, 23 déc. 2016, n° 343.

136. *Rapp. Sénat, Cinq années de modération fiscale un alourdissement de l'impôt pour l'ensemble des ménages*, p. 53. En juin 2016 la dette publique allemande était passée à 68 % du PIB.

137. FIPECO, *Les commentaires de l'actualité, Les prélèvements obligatoires en France et en Allemagne*, 15 déc. 2016, p. 1, F. Écalle.

138. PLFR 2016, p. 23, contre -1,6 % dans le PLF 2017, p. 43.

139. PLF 2017, p. 43.

140. Sur le mode de calcul du déficit structurel, V. notamment É. Pichet, *La trajectoire des finances publiques de 2014 à 2017 : impuissance du droit et vérité des comptes, préc.*

141. Pour une analyse détaillée de la manière dont ce taux peut être approché, V. M. Lequien et A. Montaut, INSEE, *Croissance potentielle en France et en zone euro : un tour d'horizon des méthodes d'estimation*, 31 juill. 2014.

de l'ordre de + 1,5 % en 2016 et en 2017, soit supérieure au PIB potentiel de + 1,2 %, l'écart de production théorique ne s'aggravera pas mais ne se rattrapera que de manière marginale. En outre, du fait d'un ensemble de facteurs favorables (le fameux « alignement des planètes » : baisse du pétrole, de l'euro et des taux d'intérêt), l'économie française n'est plus en bas de cycle. C'est pourquoi nous estimons l'*output gap* 2016 au grand maximum à 1 % du PIB.

#### b) Évaluation du solde structurel et de l'effort structurel

**100** - Une fois l'*output gap* estimé, il est aisé de calculer le solde structurel et l'effort structurel de la sphère publique.

**101 - Évaluation du solde structurel.** – Comme le rappelle pertinemment M<sup>me</sup> Rabault dans son rapport sur le projet de loi de finances 2017, une méthode simplifiée de calcul du solde structurel – appelée « règle du pouce » – consiste à considérer qu'en pratique, le solde conjoncturel est proche de la moitié de l'écart de production. Ceci s'explique par le fait que les postes sensibles à la conjoncture représentent, dans notre pays, près de la moitié du PIB et que l'élasticité des prélèvements obligatoires à la croissance du PIB est, en moyenne, de l'ordre de 1<sup>152</sup>. Un écart de production de 1 % traduisant un déficit conjoncturel de 0,5 %<sup>153</sup>, le solde structurel en 2016, qui est la différence entre un déficit nominal attendu autour de 3,3% et le déficit conjoncturel d'au plus 0,5 % se situerait donc à 2,8 %, soit pour simplifier car il s'agit d'une approximation, autour de 3 %<sup>154</sup>.

**102 - Évaluation de l'ajustement structurel et de l'effort structurel.** – L'ajustement structurel est la variation du solde structurel d'une année à l'autre alors que l'effort structurel représente la seule part volontaire du solde conjoncturel issue des décisions de politique budgétaire<sup>155</sup>. L'effort structurel se décompose en deux facteurs : l'effort structurel en recettes (mesures qui augmentent les prélèvements obligatoires) et l'effort structurel en dépenses (mesures qui réduisent l'ensemble des dépenses publiques)<sup>156</sup>. En France, l'effort en dépenses est doublement biaisé<sup>157</sup> car il se mesure hors crédits d'impôt et prend aussi en compte des baisses de charges de pure constatation comme la charge d'intérêts liée à la baisse historique des taux. Pire, selon la Cour des comptes, sur la période 2010-2014, l'effort structurel français a une singularité au sein de la zone euro : il s'est fait uniquement en recettes (de 3,5 %) et même négativement en dépenses alors que dans les autres pays l'effort s'est fait presque exclusivement en dépenses (3 % pour l'Allemagne par exemple)<sup>158</sup>. C'est en réalité la baisse de la charge de la dette (environ 1 % de PIB sur le quinquennat) qui a contribué le plus significativement à l'ajustement structurel, ce qui signifie que l'effort structurel sur le quinquennat est à peu près nul. On peut donc affirmer que la réduction du déficit en 2015 et plus encore en 2016 est largement due à la reprise économique

et à la baisse des charges d'intérêt sur la dette publique<sup>159</sup> et en aucun cas à la réduction des dépenses publiques.

#### 2° Le chiffrage officiel du solde structurel et son contrôle

« Le mensonge le plus commun est celui avec lequel on se dupes soi-même ; duper les autres est relativement l'exception »  
Friedrich Nietzsche, *Ainsi parlait Zarathoustra*, IV, 1883 et 1885

#### a) Les chiffres officiels et le pacte de stabilité

**103** - Les estimations officielles du solde structurel pour les trois dernières années du quinquennat sont clairement irréalistes.

**104 - Les estimations gouvernementales les plus récentes validées par l'Assemblée nationale.** – Dans le projet de loi de finances rectificative pour 2016, le solde conjoncturel en 2016 est annoncé à - 1,7 % du PIB (au lieu de - 1,6 % en PLF 2017) soit au même niveau qu'en 2015. Le déficit étant attendu à - 3,3% du PIB, le solde structurel est présenté (après prise en compte de mesures exceptionnelles et temporaires de -0,1%) à - 1,5 % du PIB (- 1,6 % dans la prévision sous-jacente au PLF 2017), et évoluerait encore très favorablement en 2017 (- 1,1 % en 2017)<sup>160</sup>. Bercy estime l'*output gap* à 2,8 % en 2016 pour se refermer progressivement en 2020<sup>161</sup>. Le Gouvernement commet ici deux erreurs qui se cumulent : la première, mineure, sur la croissance potentielle estimée de manière trop optimiste à 1,5 % alors qu'elle est plutôt autour de 1,2 %<sup>162</sup> et l'autre, nettement plus grave, sur l'écart de rattrapage qui est au grand maximum de 1 % en 2016 comme vu *supra* et non pas stable comme l'indique le Gouvernement à un niveau irréaliste de - 2,8 % en 2015 comme en 2016 et 2017<sup>163</sup>. Quant à l'Assemblée nationale, elle poursuit une confusion des ordres toute pascalienne en légiférant sur une donnée macroéconomique<sup>164</sup>.

159. Ainsi que marginalement à l'élasticité des recettes qui a rattrapé le terrain perdu les années précédentes. Sur le long terme, l'élasticité des recettes tend à se rapprocher de 1 ce qui signifie qu'une hausse de 1 % du PIB se traduit par une hausse de 1 % des recettes fiscales. En cas d'excès de prélèvements obligatoires, ce qui nous semble être le cas en France, l'élasticité fiscale reste à long terme autour de 1 : c'est le potentiel de croissance qui est affecté et c'est bien ce à quoi on assiste depuis quelques années en France.

160. *PLFR 2016*, p. 23 et *PLF 2017*, p. 43.

161. *Rapp. économique et financier annexé au PLF 2017*, p. 50.

162. La Cour des comptes relève à juste titre l'écart moyen de 0,3 à 0,4 % sur 2016-2017 entre les estimations gouvernementales et celles du FMI, de l'OCDE et de la Commission européenne.

163. *Perspectives économiques*, p. 51. Il est à noter là aussi que la Cour des comptes a bien appréhendé l'erreur dans son rapport *La situation et les perspectives des finances publiques* de juin 2016, en écrivant page 90 que l'écart moyen est de 1 à 2 points de PIB sur 2013-2017 entre les prévisions de l'Administration et celles des organisations internationales institutionnelles comme l'OCDE, le FMI et la Commission européenne.

164. C'est probablement dans les lois de règlement du budget de l'année précédentes comme ce fut le cas en 2016 avec la loi de règlement du budget 2015 que se manifeste *ab absurdo* la confusion des genres entre la politique et l'économie. Ainsi sa commission des finances discute (V. par ex., *Rapp. AN n° 3895*, 29 juin 2016, t. I, p. 175, par V. Rabault) et l'Assemblée nationale vote ensuite non seulement la validation du solde nominal qui est un état comptable mais aussi le niveau du solde structurel qui est une opinion – en l'occurrence fautive – sur une donnée économique importante.

La présidente de la Commission des finances de l'Assemblée nationale, lors de la séance du 28 septembre 2016, est même allée jusqu'à reprocher au président du HCFP de prendre position sur le solde structurel en violation de sa mission, alors que celui-ci est à notre sens parfaitement légitime à s'assurer non seulement de la cohérence interne des données gouvernementales du solde structurel et de son évolution avec les diverses lois de finances et de programmation des finances publiques, mais, bien plus important, de la cohérence externe de la donnée gouvernementale avec la réalité économique, V. É. Pichet, *Lois de finances : stabilité des politiques fiscale et budgétaire et contrôle du solde structurel*, préc. On notera d'ailleurs la contradiction avec son affirmation selon laquelle : « elle regrette que le

152. *Rapport AN n° 4125*, PLF 2017, préc., p. 45.

153. Les dépenses publiques représentant 57 % du PIB

154. Pour 2014, nous l'estimions autour de 4 %, V. É. Pichet, *la trajectoire des finances publiques de 2014 à 2017 : impuissance du droit et vérité des comptes*, préc.

155. En effet, l'ajustement structurel inclut une composante non discrétionnaire liée aux effets d'élasticité fiscale qui peuvent varier d'une année à l'autre et qui a d'ailleurs joué un rôle important dans la réduction du solde structurel en 2016.

156. Dans la lecture du solde structurel les « mesures ponctuelles et temporaires » ou *one-off* sont retraitées car même si leurs montants peuvent être élevés, elles ont un caractère exceptionnel et donc sans impact sur l'évolution du solde public. Un bon exemple est lié aux contentieux qui n'ont eu que peu d'impact en 2016.

157. V. par ex., *Avis n° HCFP-2016-2 relatif au solde structurel des administrations publiques présenté dans le projet de loi de règlement de 2015*, 20 mai 2016, p. 5.

158. *C. comptes, Rapport public annuel février 2016*, p. 45.

**105 - La souplesse excessive de la Commission européenne.** – Dans son document de travail du 26 février 2016<sup>165</sup>, elle estimait que « la croissance potentielle du PIB s'établira à 1 % en moyenne entre 2009 et 2017 contre 1,8 % en moyenne entre 2000 et 2008 »<sup>166</sup>. Dans son analyse d'automne 2016, elle indiquait pourtant un déficit structurel de -2,5 % en 2016 et de -2,3 % en 2017<sup>167</sup>, soit très éloigné des estimations gouvernementales mais assez proche de notre estimation de 3 %. Enfin, dans son opinion du 16 novembre 2016 sur le *draft budgetary plan* de la France en 2017<sup>168</sup>, la Commission rappelle que la France est sous le coup d'une procédure pour déficit excessif depuis le 27 avril 2009 et que le 10 mars 2015 elle a repoussé pour la troisième fois à 2017 l'objectif de limiter le déficit nominal à 3 % du PIB. La Commission ne se focalise néanmoins que sur le déficit nominal qu'elle estime à 2,9 % en 2017 et passe sous silence le solde structurel alors même qu'il constitue un volet majeur du pacte de stabilité et de croissance renforcé par le TSCG de 2012. Tout au plus mentionne-t-elle que l'effort structurel serait éloigné de 1,7 point de ce qui aurait dû être accompli sur la période 2015-2017<sup>169</sup>. Elle en conclut, sous la signature de M. Moscovi en tant que commissaire européen aux affaires économiques et monétaires, à la fiscalité et à l'union douanière, que la France a fait des progrès limités (sic) au regard des recommandations du Conseil lors du semestre européen 2016 et l'invite à accélérer le processus...

## b) Les contrôleurs nationaux

### 1) Le HCFP, critique toujours prudent

« Chaque institution traduit une mission »  
Emil Cioran, *Précis de décomposition*, 1949

**106 -** Imposé par le TSCG, le Haut conseil des finances publiques est une institution indépendante récente, créée par la loi organique de décembre 2012, qui a comme mission de rendre un avis sur la crédibilité des prévisions macroéconomiques des lois de finances et, pour ce qui nous concerne plus particulièrement ici, sur la cohérence entre les engagements européens de la France et les lois de financement public<sup>170</sup>.

**107 -** Concernant l'estimation du PIB potentiel et du solde structurel, le HCFP faisait preuve d'une grande prudence dans ses premiers avis, et en particulier dans ceux du 23 mai 2014 et du 26 septembre 2014 que nous avons critiqués ici<sup>171</sup>. À la lecture des quatre avis du Haut Conseil publiés en 2016, on constate que le HCFP

HCFP ne porte pas d'appréciation critique sur la méthodologie de définition de la croissance potentielle et le calcul du déficit structurel. La Commission européenne a indiqué avoir lancé un groupe de réflexion pour revoir ces notions qui conditionnent une grande partie des ajustements demandés aux États. Il serait souhaitable que le Haut Conseil puisse lui aussi apporter sa contribution au débat. » *Rapp. AN n° 4125, PLF 2017, préc.*, p. 20. Seul le Sénat échappe à cette critique en 2016 puisque sa commission des finances a sagement décidé de ne pas adopter l'article liminaire qui fixait à -1,9 % le solde structurel de l'exécution 2015 (V. *Rapp. Sénat n° 759, 6 juill. 2015, p. 97, par A. de Montgolfier.*)

165. *Doc. SWD(2016) 79 final, 26 févr. 2016, Résumé.* Ajoutant d'ailleurs que « Les rigidités du marché du travail et celles du marché des produits, ainsi que les lenteurs dans la réaffectation des ressources et l'adoption des technologies limitent la croissance de la productivité totale des facteurs ».

166. Dans ses prévisions de printemps publiées le 3 mai 2016 la Commission prévoit un déficit nominal de 3,4 % en 2016 et de 3,2 % en 2017.

167. *European Commission, European Economic forecast, Autumn 2016, Institutional paper 038, November 2016, p. 91.*

168. Pour elle, c'est le rapport économique social et financier annexé au PLF 2017 qui tient lieu de projet de plan budgétaire ou *draft budgetary plan*.

169. *Commission opinion of 16 II 2016 : Doc. COM(2016) 8007 final, p. 4.*

170. Pour plus de détails sur sa mission, V. É. Pichet, *la trajectoire des finances publiques de 2014 à 2017 : impuissance du droit et vérité des comptes, préc.*

171. *Ibidem*, n° 41.

se focalise toujours largement sur la cohérence entre le solde structurel annoncé par le Gouvernement et la loi de programmation des finances publiques, pour souligner que « le solde structurel prévu pour 2016 respecte l'objectif de la loi de programmation des finances publiques du 29 décembre 2014 »<sup>172</sup>. Même s'il continue à faire preuve d'une prudence excessive sur l'évaluation gouvernementale du déficit et sur sa vraisemblance, il rappelle néanmoins l'écart grandissant entre les données officielles gouvernementales et les estimations des organisations internationales : « l'estimation du déficit structurel par le Gouvernement est nettement inférieure à celle des organisations internationales, en raison d'une estimation sensiblement plus élevée de l'écart de production. Le Haut Conseil a critiqué à plusieurs reprises le maintien par le Gouvernement de ces hypothèses d'écart de production qui conduisent à sous-estimer le déficit structurel. Ainsi, le déficit structurel de 2016 est estimé par la Commission européenne à 2,5 points de PIB en novembre 2016, soit un point de plus que l'estimation du Gouvernement. L'écart est de l'ordre de trois quarts et de un demi point respectivement avec les estimations de l'OCDE et du FMI »<sup>173</sup>. Il reste au HCFP à exposer clairement, malgré les difficultés indéniables du calcul, les aberrations de l'évaluation gouvernementale sur le solde structurel.

### 2) L'évolution du solde structurel n'est pas un sujet de constitutionnalité

« Un peu de sincérité est une chose dangereuse et beaucoup de sincérité est absolument fatal »  
Oscar Wilde, *Le Critique en tant qu'artiste*, 1891

**108 -** Le Conseil constitutionnel se tient à une jurisprudence stricte en rappelant que la sincérité budgétaire se caractérise par l'absence d'intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre. Le Conseil vise désormais systématiquement l'avis du HCFP, comme dans la décision sur la loi de financement de la Sécurité sociale 2017<sup>174</sup>, ou celle relative à la loi de finances pour 2017<sup>175</sup>. Il ne prend pas position sur la sincérité des lois de financement public relative au solde structurel, d'une part parce qu'il s'agit d'une donnée économique difficile à évaluer, et d'autre part parce qu'il se limite à l'examen de la conformité à la Constitution des lois de finances ; or, cette question relève du droit de l'Union européenne et ressortit donc à la Commission européenne et au Conseil européen. Elle ne contrevient ainsi directement à aucune disposition constitutionnelle et le Conseil constitutionnel ne peut dès lors pas pallier l'inaction de la Commission, même dans l'hypothèse où le HCFP serait plus virulent dans ses critiques.

## Conclusion

**109 -** En 2012, les impôts des entreprises mais surtout des ménages aisés sur leur revenu et leur patrimoine ont fortement aug-

172. *Avis n° HCFP-2016-4 relatif au projet loi de finances rectificative pour 2016, 24 sept. 2016, p. 1.*

173. *Ibidem*, p. 5.

174. En premier lieu, si les hypothèses retenues peuvent être regardées comme optimistes, ainsi que le Haut conseil des finances publiques l'a relevé, il ne ressort toutefois ni de l'avis de ce dernier, ni des autres éléments soumis au Conseil constitutionnel, et notamment des prévisions de croissance du produit intérieur brut pour 2016 et 2017 établies par différentes institutions telles que la commission européenne, la banque de France, le fonds monétaire international et l'organisation de coopération et de développement économiques, que les hypothèses économiques sur lesquelles est fondée la loi de financement de la sécurité sociale sont entachées d'une intention de fausser les grandes lignes de l'équilibre de la loi déferée, V. *Cons. const.*, déc. 22 déc. 2016, n° 2016-742 DC, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2017, consid. 6.*

175. *Cons. const.*, déc. 8 déc. 2016, n° 2016-744 DC, *préc.*, § 1 à 10.

menté. Après ce choc fiscal initial, une volte-face spectaculaire a été opérée en déclenchant, avec le CICE en 2013 et le pacte de responsabilité en 2014, une baisse massive des prélèvements sur les entreprises, accompagnée, dans son volet de solidarité, par quatre vagues de baisse de l'IR à destination des classes moyennes de l'entrée du barème de l'IR. Concomitamment mais fortuitement, la lutte contre la fraude fiscale a pris une dimension inédite dans le sillage de l'affaire Cahuzac. Au terme du quinquennat, le bilan est défavorable s'agissant de la fiscalité sur les hauts revenus et sur le capital, qui aboutit à des taux déraisonnables nuisant à l'efficacité économique, mais favorable pour les entreprises qui ont bénéficié d'une baisse historique de 20 mds de prélèvements. Au final, la hausse totale des prélèvements obligatoires dus aux mesures prises au cours du quinquennat s'élève à 27 mds €, dont l'essentiel pèse sur les ménages (à l'exception des plus modestes qui auront été épargnés) pour un montant minimum de 35 mds. Les outils budgétaires ne permettent pas de répartir les 12 mds de prélèvements supplémentaires correspondant à la différence entre les 27 mds et les 15 mds de solde résultant de la hausse de 35 mds des ménages minorée du gain de 20 mds des entreprises mais une bonne partie de cette différence doit être rajoutée aux 35 mds de prélèvements sur les ménages.

**110** - Le bilan budgétaire est largement négatif puisque le déficit public, qui devait revenir à l'équilibre en 2017 reste au-dessus des 3 % malgré une extension remarquable du domaine de la comptabilité créative. L'action sur les dépenses publiques étant limitée à en contenir la hausse, le déficit public devrait rester en 2016 autour de 3,3 %

soit au-delà de la barre fatidique des 3 % et bien au-delà de la prévision officielle à 2,7 %, obtenue au prix d'une sous-évaluation manifeste et d'un savant décalage des dépenses sur l'exercice 2018. L'évolution des finances publiques allemandes joue un cruel rôle de révélateur du relâchement budgétaire français puisque notre voisin a su mettre à profit la baisse historique des taux d'intérêt pour lancer une véritable politique d'assainissement budgétaire aboutissant à un excédent public récurrent et une diminution significative de la dette publique.

**111** - Enfin, concernant la trajectoire de l'indicateur de référence du pacte de stabilité et de croissance de l'UE qu'est le déficit structurel, nous avons montré la sous-évaluation flagrante du solde structurel annoncé par Bercy en 2015 (à - 1,9 %), en 2016 (- 1,5 %) en en 2017 (-1,1% du PIB) et présentée comme ayant force de loi par une Assemblée nationale pratiquant une regrettable confusion des ordres. Nous soulignons l'insuffisance des différents contrôles, à savoir l'excessive prudence du jeune HCFP et surtout de la Commission européenne qui, à la différence du Conseil constitutionnel dispose d'un véritable pouvoir de sanction dans ce domaine. Naturellement, les contribuables citoyens paieront les conséquences de l'inaction budgétaire et de la dégradation structurelle des comptes publics au cours du prochain quinquennat.

**MOTS-CLÉS :** *Finances publiques - Bilan 2012-2017 - Politique budgétaire - Politique fiscale  
Lois de finances - Solde structurel - Haut conseil des finances publiques*