

## 134 L'acte II du quinquennat maintient la doctrine fiscale initiale mais abandonne les ambitions budgétaires

Éric PICHET,

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



Dans une première partie nous analysons les mesures fiscales votées en 2019 essentiellement destinées aux classes moyennes imposables à l'IR qui restent globalement en phase avec la doctrine présidentielle impulsée au début du quinquennat alors que la trajectoire de l'allègement de la fiscalité des entreprises initialement votée en 2017 est pour la troisième fois ralentie. Si l'arsenal de lutte contre la fraude fiscale est encore renforcé notamment via le *data mining*, l'ambition initiale sur la fiscalité environnementale est revue à la baisse et la réduction des dépenses socio-fiscales au point mort. Dans la seconde partie, consacrée à la politique budgétaire nous actons la fin des Trente-six Dispendieuses (1981-2016), les dépenses publiques progressant désormais moins vite que le PIB depuis 2017 ce qui stabilise la dette publique à 100 % du PIB. Sous l'effet d'une bonne dynamique économique renforcée par les mesures prises pour relancer l'activité du début du quinquennat et des taux d'emprunts désormais négatifs, le déficit nominal poursuit sa lente décrue et devrait s'établir autour de 2,3 % du PIB en 2020 restant toutefois à un des niveaux les plus élevés de la zone euro. Avec un déficit structurel officiellement estimé à 2,2 % mais sans doute plus proche de 3 % et un effort structurel officiellement nul en 2019 et 2020 le législateur devra voter en 2020 une nouvelle loi de programmation des finances publiques en lieu et place de celle de 2017 portant sur 2018-2022 déjà obsolète et la France s'exposera à de nouvelles sanctions de Bruxelles.

### Introduction

1 - Les annonces des 6, 10 et 20 décembre 2018<sup>1</sup> marquaient une accélération de la doctrine fiscale à destination des ménages et une inflexion budgétaire rendant dès lors illusoire l'objectif d'amélioration des comptes publics sur le quinquennat programmé en 2017<sup>2</sup>.

1. Soit la confirmation par M. Édouard Philippe le 6 décembre 2018 de l'abandon définitif de la hausse des taxes sur le carburant prévues au 1<sup>er</sup> janvier 2019 dans le projet de loi de finances 2018, les mesures de soutien au pouvoir d'achat par M. Emmanuel Macron lors de son allocution télévisuelle du 10 décembre et la décision du ministre de l'intérieur d'accorder prime et augmentation de salaire aux policiers.
2. À savoir le fameux triptyque 5-3-1 sur le quinquennat correspondant à une baisse de 5 points de PIB de l'endettement public, de 3 points de la dépense publique et d'un point des prélèvements obligatoires. Audition de

Les cinq lois impliquant des mesures fiscales significatives votées en 2019<sup>3</sup> et plus particulièrement la loi de finances pour 2020 ont pour objectif de soutenir le pouvoir d'achat des ménages contribuant ainsi à une croissance du PIB d'environ 1,3 % en 2019 et 2020 et assurant

M. Gérald Darmanin devant la Commission des finances de l'Assemblée nationale sur le projet de loi de programmation des finances publiques et projet de loi de finances 2018, V. É. Pichet, *Doctrine fiscale et budgétaire du quinquennat : un nouveau cap* : Dr. fisc. 2018, n° 4, étude 136.

3. À savoir dans l'ordre décroissant d'importance la loi de finances pour 2020, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020, la loi de finances rectificative pour 2019 mais on relève également des mesures fiscales dans la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises (dite « loi pacte ») et dans la loi n° 2019-759 du 24 juillet 2019 portant création d'une taxe sur les services numériques et modification de la trajectoire de baisse de l'impôt sur les sociétés.

de bonnes recettes fiscales à court terme. Dans la première partie de cette étude, nous analysons donc les mesures fiscales votées en 2019 favorables aux ménages mais ralentissant la trajectoire de baisse de la fiscalité sur les grandes entreprises ainsi que les nouvelles mesures renforçant la lutte contre la fraude par contraste avec l'attentisme sur la fiscalité environnementale et les dépenses socio-fiscales. Dans la seconde partie, consacrée à la politique budgétaire nous constatons un déficit nominal 2019 légèrement supérieur à 3 % mais qui devrait s'établir autour de 2,3 % en 2020 du fait de la fin du CICE (soit 0,9 %) d'une bonne dynamique économique renforcée par les mesures prises pour relancer l'offre du début du quinquennat et de l'effet d'aubaine procurée sur la charge de la dette publique par des taux d'intérêt négatifs. En revanche le retard pris dans les réformes de la sphère publique annoncées en 2017 mais toujours au point mort explique la persistance d'un déficit structurel officiellement estimé à 2,2 % du PIB mais sans doute plus proche de 3 % et un effort structurel officiellement nul en 2019 et 2020. Dans ces conditions, le législateur devra voter en 2020 une nouvelle loi de programmation des finances publiques pour remplacer celle de 2017 portant sur 2018-2022 déjà obsolète et la France s'exposera à de nouvelles sanctions européennes.

## 1. Les mesures fiscales et sociales initiées ou votées en 2019

« Il ne faut pas que le peuple s'attende à ce que l'État le fasse vivre, puisque c'est lui qui fait vivre l'État. »

Frédéric Bastiat, le pamphlet « L'État », *Œuvres complètes*, t. IV, Guillaumin, p. 327.

2 - En présentant le projet de loi de finances pour 2019 le ministre de l'économie se félicitait de la stabilité de la politique fiscale du Gouvernement. En présentant le projet de loi de finances pour 2020, il qualifiait ce budget d'acte II de la transformation du pays s'inscrivant dans la continuité des engagements présidentiels<sup>4</sup>, traduit dans le préambule du projet de loi de finances 2020 en ces termes : « Le projet de loi de finances pour 2020 consacre l'acte II du quinquennat, dont il traduit les ambitions politiques : baisser massivement les impôts et préparer l'avenir »<sup>5</sup>. La baisse des prélèvements obligatoires, centrée presque exclusivement sur les ménages, est attendue, *ceteris paribus*, à 9,3 milliards en 2020.

### A. - Des mesures fiscales emblématiques pour améliorer le pouvoir d'achat des ménages

3 - La politique fiscale destinée à favoriser le travail et à redonner du pouvoir d'achat aux ménages à la base de la doctrine du quinquennat<sup>6</sup> qui s'était brutalement accélérée en décembre 2018 sous l'impulsion des gilets jaunes s'est encore accentuée avec une baisse de l'IR, mesure emblématique du projet de loi de finances pour 2020. Conformément aux engagements pris à l'issue du grand débat national par le président de la République le 25 avril 2019 c'est au total près de 9 milliards de baisse d'impôts qui concerneront les mé-

nages en 2020 dont 5 milliards au titre de l'IR, 3,7 milliards pour la taxe d'habitation et 800 millions d'exonérations fiscale et sociale sur les heures supplémentaires. En outre, la prime exceptionnelle pour le pouvoir d'achat de 1 000 euros exonérée des cotisations et contributions sociales qui a bénéficié à 5 millions de salariés en 2019 a été reconduite jusqu'au 30 juin 2020 par la loi de financement de la sécurité sociale<sup>7</sup>.

### 1° Une baisse de L'IR ciblant le cœur des classes moyennes

4 - La baisse de l'IR est ciblée sur le cœur des classes moyennes puisqu'avant cette mesure seulement 43,7 % des ménages étaient imposables<sup>8</sup>. Selon l'étude d'impact de l'article 2 du projet de loi de finances 2020 réalisée par le Gouvernement, la baisse du rendement de l'impôt sur le revenu de 5 milliards d'euros devrait concerner environ 16,9 millions de foyers pour un montant de gain moyen estimé à 303 euros par an<sup>9</sup>. La portée de cette mesure qui exclut explicitement les contribuables des deux tranches supérieures du barème et qui a été reprise par tous les rapports parlementaires et l'ensemble des médias est d'ailleurs manifestement erronée puisque le nombre total de ménages imposables en 2018 n'était que de 16,6 millions sur les 38,3 millions de foyers fiscaux<sup>10</sup>... Elle concernera toutefois bien les contribuables situées dans les 5<sup>e</sup>, 6<sup>e</sup> et 7<sup>e</sup> déciles de revenu fiscal de référence.

#### a) Une importante refonte du bas du barème de l'IR

5 - Reprenant une logique de visibilité électorale du précédent quinquennat<sup>11</sup>, la baisse d'impôt est réalisée via une refonte de l'entrée dans le barème.

##### 1) Un taux d'entrée dans l'impôt réduit

6 - L'article 2 de la loi de finances pour 2020<sup>12</sup> abaisse substantiellement l'impôt sur le revenu des classes moyennes à compter de l'imposition des revenus de l'année 2020 via la réduction du taux de la première tranche imposable du barème progressif de l'impôt sur le revenu de 14 % à 11 %. Comme chaque année depuis 2013 les tranches du barème sont indexés ainsi que les seuils et limites qui lui sont associés, sur l'évolution de l'indice des prix hors tabac de 2019 par rapport à 2018, soit 1 % (contre une inflation et un déflateur du PIB de 1,2 %).

##### 2) Une correction sur les taux les plus élevés pour éviter l'effet d'aubaine

7 - Afin d'éviter tout effet d'aubaine pour les classes sociales supérieures, le gain résultant de ces évolutions est « plafonné à un montant de l'ordre de 125 euros pour une part pour les foyers relevant de la tranche au taux de 30 % du barème progressif et neutralisé pour les foyers relevant des tranches aux taux de 41 % et 45 % du barème progressif. »<sup>13</sup>. Pour ce faire les seuils d'entrée dans les deuxième et troisième tranches imposables sont abaissés comme suit :

Le barème sur les revenus 2019 avec les tranches et les taux d'imposition :

Jusqu'à 9 964 euros : 0 % ;

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

5. *Projet de loi de finances 2020*, p. 8.

6. Par ex., M. Philippe : « Nous voulons que les Français puissent revenir vers le travail, que le travail paie et qu'il paie de mieux en mieux », *JDD*, 26 août 2018.

7. *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2020*, art. 7. Comme en 2019, elle ne concerne que les salariés touchant moins de trois fois le SMIC et seuls les employeurs ayant mis en place un accord d'intéressement pourront la verser.

8. *Rapp. Sénat n° 140, projet de loi de finances, t. II, fasc. 1, p. 21 fondé sur les revenus 2017.*

9. *Projet de loi de finances 2020*, p. 37.

10. *Direction générale des finances publiques, Rapport d'activité 2018*, p. 53.

11. V. É. Pichet, *Lois de financement public pour 2017, bilan fiscal et budgétaire du quinquennat : Dr. fisc. 2017, n° 2, étude 47.*

12. *L. n° 2019-1479, 29 déc. 2019, art. 2 : Dr. fisc. 2020, n° 1, comm. 3.*

13. *Projet de loi de finances*, p. 37.

De 9 965 euros à 27 519 euros : 14 % ;  
 De 27 520 euros à 73 779 euros : 30 % ;  
 De 73 780 euros à 156 244 euros : 41 % ;  
 Plus de 156 245 euros : 45 %.

Le barème sur les revenus 2020 avec les tranches et les taux d'imposition :

Jusqu'à 10 064 euros : 0 % ;  
 De 10 064 euros à 25 659 euros : 11 % ;  
 De 25 659 euros à 73 369 euros : 30 % ;  
 De 73 369 euros à 157 806 euros : 41 % ;  
 Plus de 157 806 euros : 45 %.

#### b) Une simplification de la décote et la fin de la réfaction

**8** - L'article 2 du projet de loi de finances 2020 modifie également les effets de la décote en adaptant ses paramètres dans le contexte de la baisse de la charge fiscale et en supprimant la réfaction de 20 % en faveur des foyers fiscaux aux revenus modestes devenue sans objet.

##### 1) Une refonte de la décote et la fin de la réfaction

**9** - Selon le dispositif adopté, le montant de la décote est désormais égal à la différence entre 777 euros pour une personne célibataire, veuve ou divorcée (1 286 euros pour un couple soumis à imposition commune) et 45,25 % du montant de l'impôt brut, ce qui a pour effet d'adoucir la pente de la décote. Ainsi, la décote minore l'impôt des contribuables dont l'impôt brut est inférieur à 1 717 euros pour une personne célibataire, veuve ou séparée et 2 841 euros pour un couple soumis à imposition commune et exonère les contribuables dont l'impôt brut n'excède pas 577 euros pour une personne célibataire, veuve ou séparée et 927 euros pour un couple soumis à imposition commune. Dans le souci d'améliorer la lisibilité de l'impôt le double mécanisme de la décote et de la réfaction pour les foyers modestes est abandonné et n'est conservée que la décote.

##### 2) Un lissage et une simplification de l'entrée dans le barème

**10** - La modification de la décote et la suppression de la réduction proportionnelle d'impôt ont pour but de lisser l'entrée dans l'impôt pour les foyers modestes de sorte que pour les contribuables dont le revenu net imposable est inférieur à 25 000 euros, l'entrée dans l'impôt est plus progressive, avec deux paliers : le premier correspond à l'entrée dans l'IR, une fois que le contribuable n'est plus totalement exonéré de l'impôt du fait de la décote ; le second à la sortie du mécanisme de la décote. En effet, auparavant, la trajectoire des taux marginaux d'imposition était beaucoup plus heurtée avec un taux marginal qui pouvait atteindre 39 % pour un revenu net imposable équivalent à 1,6 SMIC du fait de la sortie brutale et combinée des mécanismes de la décote et de la réfaction.

Par ailleurs, afin d'anticiper, de manière contemporaine cette baisse d'impôt sur le revenu, ces modifications sont intégrées dans le calcul du taux de prélèvement à la source (et dans les grilles de taux par défaut applicable) dès le 1<sup>er</sup> janvier 2020 permettant de rendre immédiatement concrète dès le mois de janvier 2020 la baisse de l'IR pour les classes moyennes imposables démontrant au passage la souplesse de ce nouveau mode de recouvrement de l'IR instauré au 1<sup>er</sup> janvier 2019<sup>14</sup>.

## 2° Les autres mesures fiscales pérennes des particuliers

**11** - La fin de la taxe d'habitation est actée par la loi de finances pour 2020, l'obligation de résidence fiscale des dirigeants des entre-

prises de chiffre d'affaires de plus de 250 millions et la fin des obligations déclaratives pour quelque 12 millions de foyers complétant le tableau des plus importantes mesures aux particuliers.

#### a) La fin actée de la taxe d'habitation

**12** - Présentée en 2017 comme la décision fiscale emblématique du quinquennat à l'égard des classes moyennes, la trajectoire de baisse puis d'exonération de la taxe d'habitation s'achève en 2020 pour 80 % des ménages et en principe en 2023 pour les plus hauts revenus

##### 1) La fin de la taxe d'habitation pour 80 % des ménages dès 2020 et pour tous en 2023 impliquant une refonte de la fiscalité locale

**13** - La suppression progressive de la taxe d'habitation n'est pas remise en cause mais son effet a parfois été limité en 2018 et 2019 par la hausse des taux décidés par de nombreuses communes. Dans la lignée de la loi de finances pour 2018, l'article 16 de la loi de finances pour 2020 acte donc la suppression totale et définitive de la taxe d'habitation (TH) sur l'habitation principale due au titre de la résidence principale pour tous les contribuables en 2023 ce qui implique la refonte du financement des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), avec une compensation à l'euro près mais sur la base des taux de 2017. Cette réforme, mise en œuvre progressivement entre 2020 et 2023 se traduira par le transfert de la part départementale de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) aux communes ; l'adaptation des règles de lien et de plafonnement des taux des impositions directes locales ; l'instauration d'un mécanisme de coefficient correcteur destiné à neutraliser les écarts de compensation pour les communes liés au transfert de la part départementale de la TFPB et enfin la mise en œuvre de mesures de compensation pour les EPCI à fiscalité propre et les départements qui se verront affectés une fraction de la taxe sur la valeur ajoutée.

##### 2) Une validation des nouvelles ressources des collectivités territoriales par le Conseil constitutionnel

**14** - Dans sa décision de validation<sup>15</sup>, le Conseil a rappelé que l'article 34 de la Constitution réservait au législateur la détermination des principes fondamentaux de la libre administration des collectivités territoriales, de leurs compétences et de leurs ressources. Dans ce cadre l'article L.O. 1114-2 du Code général des collectivités territoriales définit, au sens du troisième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, la notion de ressources propres des collectivités territoriales comme « *notamment constituées du produit des impositions de toutes natures dont la loi les autorise à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette* ». En conséquence les recettes fiscales qui entrent dans la catégorie des ressources propres des collectivités territoriales peuvent tout à fait provenir d'une répartition de ces recettes fiscales au sein d'une catégorie de collectivités territoriales<sup>16</sup>. C'est pourquoi la modification des ressources des départements, traduite par une compensation intégrale de la perte subie, ne porte pas atteinte en soi à la libre administration des collectivités territoriales<sup>17</sup>. Le Conseil a en outre rappelé l'existence de puissants garde-fous garantissant l'autonomie financière des collectivités territoriales comme l'article L.O. 1114-4 du Code général des collectivités territoriales qui prévoit la remise d'un rapport annuel par le Gouvernement au Parlement sur leurs ressources si elles devenaient inférieures au seuil minimal déterminé par l'article L.O. 1114-3 du Code général des collectivités territoriales,

14. Sur la genèse du prélèvement à la source, V. É. Pichet, *Lois de financement public pour 2017, bilan fiscal et budgétaire du quinquennat, préc.* ; *Doctrine fiscale et budgétaire du quinquennat : un nouveau cap, préc.* ; *La doctrine fiscale et budgétaire du quinquennat à l'épreuve des réalités sociales : Dr. fisc. 2019, n° 4, étude 119.*

15. *Cons. const.*, 27 déc. 2019, n° 2019-796 DC ; *Dr. fisc. 2020, n° 1, comm. 6.*

16. *Ibid.*, pt 20.

17. *Ibid.*, pt 35.

et l'obligation de prendre alors des mesures correctrices appropriées<sup>18</sup>.

#### b) Des aménagements symboliques concernant l'IR

**15** - Parmi les autres mesures fiscales à destination des ménages, deux retiennent l'attention aux deux extrémités des contribuables imposables à l'IR, la première concerne quelques dizaines de personnes en instaurant une obligation de résidence pour les dirigeants des grandes sociétés et la seconde près de 12 millions de contribuables dont les revenus et les charges déductibles sont entièrement connus du fisc.

##### 1) Une obligation de résidence pour les dirigeants des grandes sociétés

**16** - L'article 13 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 modifie les critères relatifs à l'obligation de résidence fiscale en France du b du 1 de l'article 4 B du CGI par une disposition prévoyant que les dirigeants des grandes entreprises françaises sont considérés comme ayant leur domicile fiscal en France par défaut à charge pour eux d'apporter la preuve qu'ils n'exercent pas en France leur activité professionnelle principale. Sont concernés à compter de l'imposition des revenus de l'année 2019 les dirigeants d'entreprises<sup>19</sup> dont le siège social est situé en France et dont le chiffre d'affaires annuel est supérieur à 250 millions. Selon l'exposé des motifs, il s'agit, dans un contexte où l'on peut travailler n'importe où, « d'établir, en cohérence avec la jurisprudence administrative, un lien en droit interne entre l'exercice de fonctions de dirigeant des grandes entreprises françaises et la domiciliation fiscale en France, nonobstant le lieu d'exercice ou l'importance de l'activité »<sup>20</sup>.

##### 2) Une nouvelle simplification des déclarations de revenus via une déclaration des revenus tacite

**17** - Tirant les conséquences du succès du prélèvement à la source l'article 155 de la loi de finances pour 2020<sup>21</sup> a pour objet de permettre aux quelque 12 millions de foyers fiscaux pour lesquels l'Administration a la raisonnable assurance de disposer des informations nécessaires à l'établissement de leur impôt sur le revenu de remplir leurs obligations déclaratives, dès 2020, par une validation tacite de ces informations mais sans remettre en cause les obligations déclaratives de l'article 170 du CGI, l'impôt et le revenu fiscal de référence étant alors calculés par l'administration fiscale sur la base de ces informations.

Toujours dans l'optique d'une simplification mais du recouvrement de l'IR cette fois, il sera bientôt possible de payer ses impôts chez les buralistes en espèces (jusqu'à 300 euros), ou par carte bancaire après une période d'expérimentation jusqu'au 30 juin 2020 car l'article 201 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019<sup>22</sup> autorise l'État à confier à des tiers habilités la charge du recouvrement de l'impôt. Par deux communiqués du 24 juillet 2019, l'Administration a déjà précisé que ce paiement de proximité se fera chez les buralistes, en partenariat avec la Française des jeux. Le dispositif sera testé dans dix-huit départements au cours du premier semestre 2020 puis étendu sur tout le territoire dès le 1<sup>er</sup> juillet.

**18 - Conclusion.** - La loi de finances pour 2018 avait effectué une révolution fiscale patrimoniale en instaurant la *flat tax* et en supprimant l'ISF mais aussi locale en déclenchant la suppression progres-

sive de la taxe d'habitation. La loi de finances pour 2019 avait lancé le prélèvement à la source, mesure purement technique du recouvrement, qui est passé sans encombre (94 % des foyers étant imposés selon le taux du foyer fiscal, 5 % ayant opté pour un taux personnalisé et 1 % pour le taux neutre) malgré les cris d'effraie des Cassandre. Au total les diverses mesures fiscales et sociales prises en réaction au mouvement des gilets jaunes se traduisent par un coût pour les finances publiques (et donc un gain de pouvoir d'achat pour les ménages) de 10 milliards pour les annonces de 2018 et de 7 milliards en 2019 soit 17 milliards euros en année pleine à compter de 2020. La baisse significative de l'IR pour les classes moyennes incluse dans la loi de finances pour 2020 devrait réduire le nombre de foyers imposables qui n'était que de 43,7 % en 2017 et encore renforcer la concentration d'un impôt déjà très ciblé sur les hauts revenus. Selon les dernières statistiques disponibles<sup>23</sup>, les foyers fiscaux dont le revenu imposable par tranche était, en 2017, supérieur à 50 000 euros représentaient 10,8 % des foyers et 35,4 % des revenus imposables mais s'acquittaient déjà de 72,3 % des recettes nettes de l'IR<sup>24</sup>.

## B. - Des mesures fiscales dans la continuité de l'année précédente mais qui réduisent l'ambition initiale du quinquennat

« L'ambition dans sa substance n'est proprement que l'étoffe d'un rêve. »

William Shakespeare, *Hamlet*, II, 2.

**19** - Comme pour la fiscalité des ménages, l'année 2019 s'inscrit dans la continuité de 2018 même si les mesures prises sont globalement moins favorables qu'attendu pour les grandes entreprises.

### 1° Des bémols dans l'allégement initialement annoncé de la fiscalité des entreprises

**20** - La France se caractérisant par une structure de prélèvements obligatoires marquée par la place prépondérante des cotisations sociales<sup>25</sup>, les gouvernements successifs ont poursuivi, depuis 1993<sup>26</sup>, une politique constante d'allégement des charges des entreprises pour sauvegarder leur compétitivité. Ainsi M. François Hollande avait baissé les prélèvements obligatoires sur les entreprises de 20 milliards tout en augmentant ceux des ménages de 35 milliards en épargnant toutefois les faibles revenus<sup>27</sup>. Dans la continuité de cette politique, M. Macron avait promis en 2017 une baisse de 13 milliards pour les entreprises mais en privilégiant les ménages qui devaient bénéficier du double, soit 27 milliards. Dans cette logique, la loi de finances pour 2020 prévoit une baisse globale d'un milliard des prélèvements sur les entreprises mais inégalement répartie en pénalisant relativement les grandes entreprises via une baisse générale de l'IS de

23. *Rapp. Sénat n° 140 sur la loi de finances 2020, t. II-1, 21 nov. 2019, p. 21, par A. de Montgolfier.*

24. En outre sur la base des revenus 2015 les contribuables déclarant plus de 100 000 euros de revenus annuels, et qui représentent 2 % des foyers fiscaux, ont réglé plus de 40 % des recettes de cet impôt et ceux dont les revenus de plus de 200 000 euros rapportent 22 % des recettes, alors qu'ils ne sont que quelque 151 000 ménages dans cette tranche (soit 0,4 % des foyers fiscaux). Si l'on se concentre sur les très hauts revenus de plus de 1 million d'euros, on trouve 6 400 contribuables qui représentent à eux seuls 3,7 milliards d'euros de recettes (5,4 % du total).

25. Dans l'OCDE, c'est le pays qui présente le taux de cotisations sociales le plus élevé soit 17 % du PIB en 2015, contre 9 % en moyenne selon A. Bozio, S. Cottet et C. Malgouyres, *pour l'Institut des politiques publiques, notes n° 36, oct. 2018, p. 2.*

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

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

18. *Ibid.*, pt 36.

19. « Les dirigeants mentionnés au deuxième alinéa du présent b s'entendent du président du conseil d'administration lorsqu'il assume la direction générale de la société, du directeur général, des directeurs généraux délégués, du président et des membres du directoire, des gérants et des autres dirigeants ayant des fonctions analogues ».

20. *Projet de loi de finances 2020, art. 2, exposé des motifs*

21. V. *Dr. fisc. 2020, n° 1, comm. 8.*

22. V. *Dr. fisc. 2019, n° 3, comm. 117.*

2,5 milliards pour l'ensemble des entreprises mais combinées à des hausses des cotisations patronales dans certains secteurs comme le bâtiment via la limitation de la déduction spécifique forfaitaire (DFS) pour un coût de 600 millions et de la suppression de la niche sur le gazole non routier (160 millions d'euros contre 700 millions annoncés avant négociations avec les secteurs concernés).

#### a) Une nouvelle inflexion dans la trajectoire de la baisse des impôts des grandes entreprises

« Nous mettrons fin à l'instabilité fiscale. Une loi d'orientation votée en 2017 fixera pour cinq ans l'évolution de la fiscalité sur le quinquennat. Nous ne réformerons pas plusieurs fois un même impôt dans le quinquennat. »

Programme présidentiel de M. Macron, 2017, p. 16.

**21** - Si les promesses de 2017 sont globalement tenues pour la transformation du CICE en baisse des charges et pour le calendrier de la baisse du taux d'IS, la réalité est moins favorable qu'escomptée pour les grandes entreprises.

#### 1) Une nouvelle inflexion de la trajectoire de l'IS pour les grandes entreprises

**22** - La baisse du taux de l'IS sur le quinquennat programmée et votée en 2017 était ambitieuse mais distinguait alors, pour des raisons budgétaires, le taux d'imposition selon le niveau du bénéfice réalisé : pour les exercices ouverts à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018, l'IS devait frapper les bénéfices à 28 % jusqu'à 500 000 euros puis à 33,3 %, pour évoluer ensuite en 2019 toujours à 28 % jusqu'à 500 000 euros puis à 31 %, pour être uniformément fixé à 28 % à compter de l'exercice fiscal 2020, à 26,5 % en 2021 et finir à 25 % en 2020<sup>28</sup>. Toutefois, pour financer les mesures présidentielles des arbitrages de dernière minute ont alourdi à deux reprises en 2019 la trajectoire de baisse de l'IS des grandes entreprises par rapport à la loi de finances pour 2019 qui elle-même modifiait la trajectoire définie dans la loi de finances pour 2018 pour un rendement budgétaire de 1,5 milliard d'euros en 2019<sup>29</sup>. Ainsi l'article 4 de la loi n° 2019-759 du 24 juillet 2019 portant création d'une taxe sur les services numériques et modification de la trajectoire de baisse de l'IS avait fixé le taux normal de l'IS, pour les exercices ouverts du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre 2019, à 33,1/3 % pour les entreprises ayant réalisé un chiffre d'affaires égal ou supérieur à 250 millions d'euros pour la fraction de bénéfice imposable supérieure à 500 000 euros par période de douze mois pour un gain de 1,7 milliard d'euros pour l'État<sup>30</sup>.

C'est cette dernière trajectoire de baisse du taux de l'IS qui a été de nouveau infléchi par le projet de loi de finances 2020 pour « répondre à un impératif de rendement budgétaire », deux mois à peine après son vote<sup>31</sup> en fonction non pas du niveau des seuls bénéfices mais des bénéfices et du chiffre d'affaires. L'article 39 de la loi de finances pour 2020 établit donc que les entreprises dont le chiffre d'affaires est égal ou supérieur à 250 millions d'euros pour les exercices ouverts du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre 2020 conserveront un taux d'IS de 28 % jusqu'à 500 000 euros de bénéfice qui passera à 31 % au-delà et pour les exercices ouverts du 1<sup>er</sup> janvier au 31 décembre 2021, à 27,5 % pour l'ensemble du bénéfice imposable. La trajectoire de baisse du taux de l'IS prévue par l'article 84 de la loi de finances pour 2018 demeure inchangée pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 250 millions d'euros. Par ailleurs, pour les exercices ouverts à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022, le taux normal de

l'impôt sur les sociétés est pour le moment toujours fixé à 25 % pour l'ensemble des entreprises, conformément à l'article 84 de la loi de finances pour 2018. Le rendement budgétaire de cette correction est évalué par l'Assemblée nationale à 2,2 milliards d'euros en 2020 et 0,9 milliard en 2021<sup>32</sup>.

#### 2) Des modifications plus symboliques mais toujours défavorables aux entreprises

**23** - L'article 134 de la loi de finances pour 2020 rabote la réduction d'impôt de l'article 238 bis du CGI relative au mécénat des grandes entreprises, suivant ainsi les recommandations du rapport de la Cour des comptes de novembre 2018 sur le mécénat d'entreprise pour des raisons budgétaires car son coût était passé de 90 millions en 2004 à 902 millions en 2017. Le taux de la réduction d'impôt passe donc de 60 % à 40 % pour les versements supérieurs à 2 millions (à l'exception des organismes non lucratifs qui procèdent à la fourniture gratuite de repas aux personnes en difficulté).

Dans le même souci budgétaire le crédit impôt recherche (CIR) qui représente un manque à gagner pour l'État de près de 6,5 milliards d'euros en 2019<sup>33</sup> est sanctuarisé (malgré les critiques récurrentes mais infondées d'une partie de la communauté scientifique qui estime que ces sommes devraient être attribuées à la recherche publique), mais toilé. Ainsi l'article 130 de la loi de finances pour 2020<sup>34</sup> limite le taux forfaitaire de prise en compte des dépenses de fonctionnement assises sur les dépenses de personnel, ramené de 50 % à 43 %, mais les obligations déclaratives des entreprises engageant moins de 100 millions euros de dépenses de recherche sont allégées et les règles relatives à la sous-traitance des opérations de recherche sont strictement encadrées<sup>35</sup>. En outre, les dépenses donnant droit aux crédits d'impôt collection et innovation ne sont désormais prises en compte que jusqu'au 31 décembre 2022.

La déduction forfaitaire spécifique (DFS) est une niche sociale représentant un coût de 1,5 milliard pour les régimes sociaux qui concerne essentiellement les frais de déplacement des ouvriers du bâtiment dont les chantiers varient et se traduit par une assiette de cotisations sociales employeurs et salariés réduites de 10 %. La loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 en limite l'effet favorable en imposant un plafond devant être fixé à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020 par voie réglementaire pour un effet positif sur les recettes d'environ 0,4 milliard d'euros sans impact sur la rémunération nette des salariés.

#### b) Une prise de conscience du poids excessif des impôts sur la production tardive et sans effet

« Dieu se rit des prières qu'on lui fait pour détourner les malheurs publics, quand on ne s'oppose pas à ce qui se fait pour les attirer. Que dis-je ! Quand on l'approuve et qu'on y souscrit, quoique ce soit par répugnance. »

Jacques-Bénigne Bossuet,  
« Histoire des variations des églises protestantes »,  
dans *Œuvres complètes de Bossuet*, vol. XIV,  
éd. L. Vivès, 1862-1875, p. 145.

**24** - Documentées depuis plusieurs années par la recherche en économie fiscale<sup>36</sup>, les conséquences nuisibles pour la compétitivité

28. Le taux préférentiel réservé aux PME, de 15 % jusqu'à 38 120 € puis de 28 % pour les bénéfices jusqu'à 75 000 € n'est pas modifié.

29. V. É. Pichet, *La doctrine fiscale et budgétaire du quinquennat à l'épreuve des réalités sociales*, préc.

30. Conseil des ministres, compte rendu, 6 mars 2019.

31. *Projet de loi de finances 2020*, art. 11, exposé des motifs.

32. *Rapp. AN n° 2301 sur projet de loi de finances 2020*, t. II, 10 oct. 2019, p. 468, par J. Giraud.

33. Coût passé.

34. L. n° 2019-1479, 28 déc. 2019, art. 130 : *Dr. fisc. 2020*, n° 1, comm. 22, note L. Chabanel et B. Prim.

35. L. n° 2019-1479, 28 déc. 2019, art. 132 : *Dr. fisc. 2020*, n° 1, comm. 22, note L. Chabanel et B. Prim.

36. É. Pichet et G. Lang, *La compétitivité fiscale du Mittelstand allemand : une leçon pour la France* : *Dr. fisc. 2012*, n° 14, étude 245.

des entreprises françaises de la fiscalité sur la production commencent enfin à être prises en compte au niveau gouvernemental mais toujours sans décision, du fait de la contrainte budgétaire.

#### 1) Une accumulation des impôts sur la production qui pèse sur la compétitivité des entreprises françaises

**25** - Dans une étude parue en juin 2019 le Conseil d'analyse économique a rappelé les conséquences nuisibles des impôts sur la production car fondés sur une assiette ne reflétant pas la capacité contributive des entreprises<sup>37</sup>. Ces impositions représentent « 72 milliards euros soit 3,2 points de PIB en taxant les entreprises en haut du compte d'exploitation...soit 0,5 % de la valeur ajoutée des entreprises en Allemagne et 3,6 % en France, le plus haut niveau en Europe hormis la Grèce »<sup>38</sup>. La France se distingue ainsi de ses voisins européens à la fois par l'importance de ses impôts sur la production et par leur nombre, participant ainsi à la complexité de la fiscalité des entreprises<sup>39</sup>. Les plus nocifs de ces prélèvements sont la CFE, 6,5 milliards, la CVAE pour 13,3 milliards et la C3S qui rapportent encore 3,6 milliards.

Dans une autre étude parue en 2019, KPMG compare l'impact sur les bénéfices des prélèvements obligatoires en France et chez nos concurrents européens sur un échantillon d'entreprises de différents secteurs. Le résultat est sans appel : « Le résultat net base 100 en France, des entreprises sélectionnées, ressortirait à 236 aux Pays-Bas, 213 en Allemagne et 190 en Italie : le niveau de charges sociales (cotisations employeurs) constitue le principal facteur de progression du résultat aux Pays-Bas et en Allemagne où les taux ressortent autour de 19 % contre un taux moyen de 36,7 %, observé en France sur les entreprises sélectionnées ; un niveau et un nombre de taxes beaucoup moins élevés dans les pays comparés et, entre autres, un impôt foncier beaucoup plus faible, constituent le 2<sup>e</sup> facteur impactant l'évolution de résultat (voire le 1<sup>er</sup> en Italie). Les impôts et taxes de production du panel représentent environ 1,45 % du chiffre d'affaires en France contre quasiment 0 en Allemagne et aux Pays-Bas et 0,2 % du chiffre d'affaires en Italie ; les deux effets ci-dessus amènent mécaniquement une augmentation des bases imposables et limitent, par l'application du taux de l'IS, l'impact sur l'augmentation de résultat »<sup>40</sup>.

#### 2) Mais toujours sans mise en œuvre comme le montre l'exemple de la C3S

**26** - Le diagnostic de ces études est désormais partagé au plus haut niveau gouvernemental puisque M. Philippe a lui-même reconnu en septembre 2019 que « les impôts de production pèsent sur les coûts de production de l'industrie française mais qu'on s'y attaquera seulement quand on aura retrouvé des marges de manœuvre budgétaire ». Et ce n'est pas la suppression budgétairement symbo-

lique des petites taxes, qui s'est poursuivie en 2019, qui va changer grand-chose<sup>41</sup>.

L'exemple de la survie de la C3S est instructif car elle peut être considérée comme la taxe la plus néfaste aux entreprises du fait « de ses effets de cascade qui se diffusent à l'ensemble du tissu productif, y compris les petites PME qui ne sont pas redevables de cet impôt *in fine*, toutes les entreprises quelle que soit leur taille seront bénéficiaires de la suppression complète de la C3S »<sup>42</sup>. En effet, Les entreprises de petite taille sont d'autant plus susceptibles de supporter le poids de la C3S qu'elles importent peu et font face à des fournisseurs ou prestataires ayant un plus grand pouvoir de marché (secteur financier par exemple). Sa suppression en trois étapes avait pourtant été prévue dans le cadre du Pacte de responsabilité. Si les deux premières étapes ont été réalisées en 2015 et 2016, conduisant au barème actuel de 0,16 % du chiffre d'affaires annuel dépassant 19 millions d'euros, la suppression finale prévue pour 2017 n'a jamais eu lieu.

#### 2° L'évolution divergente des trois grandes priorités du quinquennat

**27** - Si l'arsenal de lutte contre la fraude fiscale s'est de nouveau étoffé en 2019, en revanche les deux autres grandes priorités fiscales initiales sont soit retardées, comme la fiscalité environnementale rejetée massivement par les gilets jaunes, soit négligée comme la réduction des niches socio-fiscales par manque de volonté politique.

##### a) La continuité dans la lutte contre la fraude fiscale

**28** - Cette lutte s'oriente désormais vers les nouvelles technologies de l'information et les grandes entreprises multinationales de ce secteur alors même que les enjeux budgétaires globaux de la fraude fiscale sont encore mal évalués et que « les divers organismes chargés de cette priorité nationale ne sont pas en capacité de la faire, le comité national de lutte contre la fraude créée en 2008 par le Premier ministre ne s'étant pas réuni depuis plusieurs années, la délégation nationale à la lutte contre la fraude n'ayant plus de dirigeant depuis 6 mois et le plan national de lutte contre la fraude n'étant plus actualisé depuis 2016 »<sup>43</sup>.

##### 1) Le débat sans fin sur le coût de la fraude aux prélèvements obligatoires

**29** - Les seules données incontestables relatives à la fraude fiscale proviennent des statistiques des opérations de contrôle fiscal qui ont donné lieu à 16,1 milliards euros de redressement (droits et pénalités) notifiés en 2018, pour 8,7 milliards encaissés, contre 17,9 et 9,4 en 2017<sup>44</sup>. Encore faut-il noter que les redressements sont loin d'être tous d'origine frauduleuse puisque les montants de fraude fiscale détectés en 2018 ne représentent que 4 milliards (contre 6,5 milliards en 2017)<sup>45</sup>. On notera d'ailleurs que le taux d'usagers particuliers respectant leurs obligations fiscales est proche de 100 %, passant de 97,53 % en 2017 à 97,70 % et que le taux brut de recouvrement des

37. « L'analyse économique enseigne que les impôts sur la production sont les plus nocifs en raison des distorsions qu'ils engendrent tout au long de la chaîne de production. Contrairement à l'impôt sur les bénéfices ou la TVA, les impôts sur la production affectent directement les décisions des entreprises en termes de choix des modes de production et de prix et peuvent donc pénaliser leur productivité et leur compétitivité. De plus, en taxant les entreprises en haut du compte d'exploitation, les impôts sur la production augmentent leur point mort et peuvent expliquer, avec d'autres facteurs, la relative atrophie du secteur productif français et, en particulier, des TPE et PME. Cette situation est d'autant plus préoccupante que nos principaux concurrents en Europe n'ont pas recours à ce type de taxe, ou pas autant que nous », V. Ph. Martin et A. Trannoy, *Les impôts sur (ou contre) la production, notes du Conseil d'analyse économique*, n° 53, juin 2019, p. 1.

38. Ph. Martin et A. Trannoy, *Les impôts sur (ou contre) la production, préc.*, p. 1 et 2.

39. *Ibid.*, p. 4.

40. KPMG, *Impact de la réglementation fiscale et sociale sur la performance des entreprises : Synthèse de l'étude comparative pour le Medef*, sept. 2019, p. 5.

41. Il est d'ailleurs possible que la déconfiture de la taxe sur les yachts instaurée en 2017 de manière très symbolique pour faire pendant à la suppression de l'ISF et qui devait rapporter 10 millions par an et n'en rapportera guère plus de 530 000 en 2019 incite le Gouvernement à accentuer le nettoyage de ces prélèvements.

42. Ph. Martin et A. Trannoy, *Les impôts sur (ou contre) la production, préc.*, p. 9 et 10.

43. *Cour des comptes, rapp. sur la fraude aux prélèvements obligatoires*, nov. 2019, p. 16 et 17.

44. DGFIP, *Rapport d'activité 2018*, p. 58. On notera toutefois que le même rapport, page 67, évalue le taux net de recouvrement DGFIP en droits et pénalités sur créances de contrôle fiscal à 67 % en 2017 et 65 % en 2018.

45. DGFIP, *Rapport d'activité 2018, préc.*, p. 67.

impôts des particuliers est encore supérieur à savoir 99 % en 2017 comme en 2018<sup>46</sup>.

Dans son rapport sur la fraude aux prélèvements obligatoires paru en novembre 2019<sup>47</sup>, la Cour des comptes pointe l'ampleur des divergences d'évaluation selon les auteurs. Ayant relevé que le Conseil des prélèvements obligatoires aboutissait en 2007 à une évaluation des irrégularités et de la fraude sur le champ des prélèvements obligatoires comprise entre 28,9 milliards d'euros et 40,2 milliards d'euros représentant entre 1,6 % et 2,2 % du PIB et 3,6 % et 5,1 % des prélèvements obligatoires, elle a extrapolé cette estimation en 2018 entre 38 milliards d'euros et 52 milliards d'euros, sur la base de la même méthodologie dite « ascendante », fondée sur l'exploitation des résultats du contrôle fiscal<sup>48</sup>. Elle a ensuite accueilli avec le plus grand scepticisme – et à juste titre – le dernier rapport 2018 sur la fraude et l'évasion fiscales du syndicat « Solidaires finances publiques »<sup>49</sup> qui concluait à une évaluation de « l'évitement illégal de l'impôt procédant de la fraude et de l'évasion fiscales » comprise entre 80 milliards d'euros et 100 milliards d'euros (soit entre 3,5 % du PIB et 4,4 % du PIB ou entre 7,7 % et 9,6 % des prélèvements obligatoires)<sup>50</sup>. Plus prudemment la Cour estime la fraude à la TVA à environ 15 milliards euros<sup>51</sup> et rappelle que celle aux cotisations sociales est estimée à au moins 8,4 milliards par l'ACOSS<sup>52</sup>. Globalement un montant de l'ordre de 25 milliards de fraude fiscale et de 15 milliards de fraude sociale, soit un montant total de fraude aux prélèvements obligatoires de 40 milliards par an, nous semble proche de la réalité.

## 2) Un arsenal encore renforcé et validé par le Conseil constitutionnel

**30** - La mesure phare de l'année 2019 est incontestablement le renforcement des moyens de détection et de dissuasion de la fraude adoptés dans l'article 154 de la loi de finances permettant aux agents du fisc d'aspirer via le *data mining* les données publiées sur les réseaux sociaux et complétant le « ciblage de la fraude et valorisation des requêtes » (CFVR), qui s'appuie aujourd'hui sur des bases internes à l'administration fiscale. Si cet article est révolutionnaire, c'est qu'il utilise le *data mining* et l'exécution des recherches par des robots, avec des algorithmes en autorisant à titre expérimental et pour une durée de trois ans, la Direction générale des finances publiques (DGFiP) et la Direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) à collecter en masse des données personnelles publiques rendues librement accessibles par les utilisateurs de certaines plateformes en ligne et non pas seulement comme auparavant à effectuer des consultations ponctuelles humaines de sites internet pour étayer une suspicion de manquements fiscaux ou d'infraction douanière. Devant l'inquiétude des parlementaires, le Gouvernement a précisé en cours d'examen parlementaire que les axes prioritaires de recherche seront l'activité occulte et la fausse domiciliation à l'étranger en matière fiscale, ainsi que la contrebande et la vente de produits contrefaits en matière douanière, ce qui exclura du champ de l'expérimentation 97 % des manquements fiscaux concernant les impositions donnant lieu à des obligations déclaratives<sup>53</sup>.

46. DGFiP, *Rapport d'activité 2018*, p. 58. – DNLF, *Lutte contre la fraude aux finances publiques, Bilan 2017*, p. 6.

47. *Cour des comptes, Rapport sur la fraude aux prélèvements obligatoires*, nov. 2019.

48. *Ibid.*, p. 81.

49. *Ibid.*

50. Il est évident que cette étude, qui comme le relève la Cour, n'explicite pas sa méthodologie, a pour principal objet d'obtenir des moyens et postes supplémentaires au sein de la DGFiP...

51. *Cour des comptes, Rapport sur la fraude aux prélèvements obligatoires*, préc., p. 14.

52. *Ibid.*

53. *Rapp. AN n° 2301 sur projet de loi de finances 2020*, t. III, p. 411.

Comme l'a relevé le Conseil constitutionnel dans sa décision de validation globale de la mesure en ligne avec sa jurisprudence antérieure privilégiant la lutte du législateur contre la fraude<sup>54</sup>, si cette dernière porte incontestablement atteinte à l'exercice de la liberté d'expression et de communication, les données susceptibles d'être collectées et exploitées devront concerner uniquement des contenus librement accessibles sur un service de communication au public en ligne d'une des plateformes précitées, à l'exclusion, donc, des contenus accessibles seulement après saisie d'un mot de passe ou après inscription sur le site en cause et avoir été manifestement rendus publics par les utilisateurs de ces sites. Ces limites permettent ainsi de concilier la poursuite de l'objectif de valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude et l'évasion fiscale avec l'exercice du droit de libre communication et de la liberté de parler, écrire et imprimer. En effet, les atteintes portées à l'exercice de cette liberté restent nécessaires, adaptées et proportionnées à l'objectif poursuivi<sup>55</sup> et le législateur a assorti le dispositif de garanties propres à assurer, entre le droit au respect de la vie privée et l'objectif de valeur constitutionnelle de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales, une conciliation qui n'est pas déséquilibrée. Il en résulte également que l'atteinte à l'exercice de la liberté d'expression et de communication est nécessaire, adaptée et proportionnée aux objectifs poursuivis<sup>56</sup>.

Enfin, s'inspirant de deux rapports parlementaires publiés en 2019<sup>57</sup> l'article 175 de la loi de finances pour 2020 élargit à la TVA le champ de la rémunération des aviseurs qui ont permis au 1<sup>er</sup> mars 2019 de déclencher 13 contrôles fiscaux rapportant 90 millions depuis l'autorisation donnée par l'article 109 de la loi de finances pour 2017<sup>58</sup>.

## b) L'abandon de l'ambition environnementale et des niches fiscales

*« Votre Majesté sait qu'un des plus grands obstacles à l'économie est la multitude des demandes dont elle est continuellement assaillie, et que la trop grande facilité de ses prédécesseurs à les accueillir a malheureusement autorisées. »*

Turgot, Contrôleur général des finances à Louis XVI en 1774.

**31** - L'ambition réformatrice qui semblait faire partie de l'ADN présidentiel s'est rapidement heurtée aux contestations des contribuables comme l'a montré le recul de l'exécutif sur la taxation des carburants fin 2018. En 2019 la fiscalité environnementale reste encore la première victime des revendications des gilets jaunes et la lutte contre les niches socio-fiscales est toujours au point mort.

### 1) Des niches fiscales modifiées à la marge

**32** - Du côté des niches, l'article 11 du projet de loi de finances 2019 prévoyait la suppression de neuf dépenses fiscales et d'une niche sociale pour un gain total estimé à 139 millions d'euros, soit à peine 0,14 % du montant total des dépenses fiscales en 2019. D'une portée tout aussi symbolique, l'article 7 du projet de loi de finances 2020 limite dans le temps quatre dépenses fiscales afin d'en garantir l'évaluation et supprime sept niches fiscales. Sachant que la loi de finances a prorogé plusieurs niches fiscales comme le Madelin (article 137) et le Denormandie (article 115 et 162) et même instauré de nouveaux

54. Va dans ce sens *Cons. const.*, 27 sept. 2019, n° 2019-804 QPC, *Assoc. française des entreprises privées (AFEP) : Dr. fisc. 2019*, n° 6-7, *comm. XXX* – qui valide l'essentiel des dispositions la loi n° 2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude qui n'avait pas été soumise au Conseil constitutionnel.

55. *Cons. const.*, 27 déc. 2019, n° 2019-796 DC, *précit.*, pt 82

56. *Cons. const.*, 27 déc. 2019, n° 2019-796 DC, *précit.*, pt 93.

57. *Rapp. AN n° 1991 sur les aviseurs fiscaux*, 5 juin 2019, par Ch. Pirès-Beaune. – *Rapp. AN n° 2252 sur le bilan de la lutte contre les montages transfrontaliers*, 25 sept. 2019, par É. Cariou et P. Cordier.

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

dispositifs dérogatoires comme l'exonération d'impôts locaux dans les zones de revitalisation des commerces en milieu rural (article 110 de la loi de finances 2020)<sup>59</sup>, ou dans les zones de revitalisation des centres-villes (article 111)<sup>60</sup>, il n'y a donc toujours pas de volonté affirmée de supprimer les dépenses fiscales inefficaces.

L'article 15 de la loi modifie sans doute une dernière fois le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) qui arrivait à échéance au 31 décembre 2019, mais de trois manières différentes selon le niveau de revenu des foyers fiscaux. Pour les 40 % de foyers à revenus modestes le CITE est remplacé dès le 1<sup>er</sup> janvier 2020 par une prime temporaire à la dépense dont le montant sera pour chaque dépense éligible, au moins égal à celui du CITE<sup>61</sup>. Pour les 40 % de foyers à revenus intermédiaires, le CITE est prorogé d'un an mais aménagé. Pour les 20 % de foyers à plus hauts revenus, le CITE est strictement limité au nom des objectifs très ambitieux de développement du véhicule électrique en 2020, aux systèmes de charge pour véhicule électrique et à l'isolation des « parois opaques » (murs, toit, combles et plancher). Dans tous les cas le CITE est désormais réservé aux seuls propriétaires occupant leur résidence principale.

Symptomatique de la difficulté de concilier développement économique et de l'emploi et préoccupations écologiques, l'huile de palme a donné lieu à un psychodrame entre le Gouvernement, qui souhaitait par voie d'amendement repousser l'exclusion de l'huile de palme de la liste des biocarburants de 2020 à 2026 pour satisfaire Total qui avait investi 275 millions d'euros dans son usine de La Mède, et les députés qui ont finalement eu gain de cause en l'excluant dès le 1<sup>er</sup> janvier 2020 [BI(1)]. Pour contrer cette exclusion, une note technique de la Direction générale des douanes du 19 décembre 2019 circonscrit l'assiette de la taxe incitative relative à l'incorporation « de produits à base d'huile de palme sauf les agrocarburants à base de Palm Fatty Acid Distillate ou distillats d'acide gras de palme issu du raffinage de l'huile de palme brute qui ne seraient que de simples résidus » dont l'essentiel des produits de La Mède ce qui a déclenché un recours pour excès de pouvoir des associations de défense de l'environnement devant le Conseil d'État.

## 2) Une augmentation de taxes environnementales à visée purement budgétaire

**33 -** La question de l'évolution de la taxe carbone et de sa compensation pour les ménages modestes avait été renvoyée, suite au mouvement des gilets jaunes, aux résultats des travaux de la Convention citoyenne installée en octobre 2019 et qui doit remettre ses conclusions en avril 2020. En attendant, et pour des raisons manifestement budgétaires, le législateur a supprimé certains avantages fiscaux et accru le montant de certaines taxes environnementales.

En premier lieu, l'article 16 de la loi de finances pour 2020 supprime progressivement les tarifs réduits de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) des carburants utilisés pour le fonctionnement des moteurs (hors agriculture) qui ne sont pas utilisés pour la propulsion des véhicules sur les routes<sup>62</sup>, désignés par l'expression « carburants sous conditions d'emploi », pour officiellement dégager des ressources supplémentaires pour le budget de l'État tout en supprimant une dépense fiscale non vertueuse sur le plan environnemental dès lors qu'elle conduit à minorer le coût d'énergies fossiles émettrices de dioxyde de carbone<sup>63</sup>.

En second lieu, l'article 72 de la loi de finances, en cohérence avec le projet de loi d'orientation sur les mobilités, modifie les règles d'affectation du produit de la taxe de solidarité sur les billets d'avion qui augmente, en mentionnant comme second affectataire l'AFITF dans la limite de 230 millions d'euros, sans remettre en cause l'affectation de son produit à hauteur de 210 millions d'euros au Fonds de solidarité pour le développement (FSD) géré par l'Agence française pour le développement et augmente les tarifs de la taxe afin d'assurer le financement de ces deux affectataires (sauf liaisons outre-mer et Corse).

Enfin en troisième lieu, un super malus a été instauré pour les grosses cylindrées 4\*4 et SUV par voie d'amendement gouvernemental modifiant l'article 69 de la loi de finances pour 2020. Le malus s'applique aux véhicules à partir de 110 g CO<sub>2</sub>/km. Jusqu'alors plafonné à 12 500 au-delà d'un niveau d'émission de 172 grammes CO<sub>2</sub>, il passe à 20 000 euros pour les modèles émettant plus de 184 grammes de CO<sub>2</sub>.

**34 - Conclusion.** – Les ménages sont incontestablement les grands gagnants des arbitrages fiscaux rendus par l'exécutif depuis les annonces des 6 et 10 décembre 2018 en réponse à la mobilisation des gilets jaunes, mais les mesures de soutien au pouvoir d'achat des actifs restent en ligne avec le projet présidentiel que le travail paie sans dégrader la compétitivité des entreprises, les 5 milliards de baisse de l'IR en 2020 s'ajoutant aux 32 milliards déjà prévus depuis 2017. Quant aux grandes entreprises, dans une période de forte tension sociale et politique, la trajectoire de baisse de leur IS établi en 2017 est modifiée pour la troisième fois en deux ans mais n'aura pas de conséquences excessivement défavorables. La véritable inflexion fiscale concerne la fiscalité environnementale, victime du mouvement de révolte des gilets jaunes qui rappelle la nécessaire acceptabilité sociale de la fiscalité. En revanche, si certaines petites taxes rapportant moins de 150 millions par an ont été supprimées, la réforme attendue des dépenses socio-fiscales n'a pas même débuté. Au total la France conserve en 2019 sa triste couronne de championne des prélèvements obligatoires parmi les pays OCDE<sup>64</sup> avec 46,1 % du PIB (selon l'INSEE 45 %) contre une moyenne de 34,4 % même si ce sont les cotisations sociales avec 36,4 % contre 26 % en moyenne qui expliquent principalement cet écart, l'imposition sur les revenus ne représentant que 18,6 % du PIB en France contre 23,9 % en moyenne, la TVA 15,3 % contre 20,2 % et l'IS seulement 5,1 % en France contre 9,3 % ailleurs.

## 2. La politique budgétaire et ses conséquences

*« Les vices d'un peuple sont si j'ose le dire toujours cachés au fond de la législation. »*

Helvetius, *De l'Esprit*, II, XV0.

**35 -** Si la politique fiscale a connu un temps d'accélération le 10 décembre 2018 qui s'est poursuivi en 2019 en cohérence avec la doctrine du quinquennat, en revanche la politique budgétaire ambiguë du début du quinquennat a subi, toujours en décembre 2018, une véritable inflexion avec des mesures destinées à éteindre la colère des gilets jaunes, inflexion qui s'est encore accentuée en 2019 rendant désormais impossible les objectifs de 2017.

La loi de finances pour 2020 s'appuie sur une prévision de croissance de 1,3 % pour 2020 (contre 1,4 % prévu initialement) et prévoit de ramener le déficit public à 2,2 % du PIB, en baisse de 20,4 milliards d'euros par rapport à 2019 (3,1 % du PIB) essentiellement du fait de la fin de l'impact du CICE transformé en allègement de charges par la

59. L. n° 2019-1479, 28 déc. 2019, art. 110 : Dr. fisc. 2020, n° 1, comm. 46.

60. L. n° 2019-1479, 28 déc. 2019, art. 111 : Dr. fisc. 2020, n° 1, comm. 47.

61. Un des engagements de campagne de M. Macron était de transformer au 1<sup>er</sup> janvier 2019 ce dispositif fiscal par un système de prime versée concomitamment à l'engagement des dépenses éligibles mais ce profond changement a été repoussé, ce qui motive la prorogation du CITE. V. Rapp. AN n° 1504 sur la loi de finances, 14 déc. 2018, p. 556.

62. L. n° 2019-1479, 28 déc. 2019, art. 16 : Dr. fisc. 2020, n° 1, comm. 41.

63. *Projet de loi de finances 2020.*

64. *Publication OCDE, 5 déc. 2019.*



loi de finances pour 2018<sup>65</sup>. La dépense publique devrait croître de 0,7 % en 2020 et son niveau passer de 53,8 % du PIB en 2019 à 53,4 % en 2020, les prélèvements obligatoires diminuant de 44,7 % en 2019 à 44,3 % du PIB.

### A. - La fin des Trente-six Dispendieuses grâce à une progression des dépenses publiques plus faible que le PIB

**36** - Si les dépenses publiques sont toujours en hausse en 2019, c'est à un rythme désormais inférieur à la croissance du PIB, ce qui acte la fin des Trente-six Dispendieuses<sup>66</sup>. Face à des dépenses étatiques sous contrôle et des dépenses locales sous contraintes, les dépenses sociales continuent à croître plus vite que le PIB.

#### 1° Des dépenses publiques qui progressent moins vite et des recettes gonflées par la conjoncture et les premières mesures économiques du quinquennat

**37** - La loi de programmation du 22 janvier 2018<sup>67</sup> prévoyait un fort ralentissement des dépenses publiques (hors crédits d'impôt) en limitait leur progression à 0,4 % en moyenne annuelle et en volume sur la période 2018-2022 alors qu'elle avait été en moyenne de 2,2 % dans les années 2000-2010 et de 0,8 % dans les années 2011-2017.

##### a) Les dépenses publiques sous contrôle et les recettes supérieures aux attentes

**38** - Selon la Commission des finances du Sénat la croissance de la dépense publique en volume fut de -0,3 % en 2018, de +1,1 % en 2019. Elle est attendue à +0,8 % en 2020 hors crédits d'impôt et sans neutralisation de France compétence (et de -0,3 % en 2018 +0,7 % en 2019 et +0,7 % en 2020 après neutralisation de France compétences) soit toujours inférieure à la croissance du PIB en volume marquant bien la fin des Trente-six Dispendieuses (1981-2016)<sup>68</sup>.

##### 1) Des dépenses publiques sous contrôle depuis 2018

**39** - Les diverses mesures de soutien au pouvoir d'achat des actifs et des plus défavorisés mises en œuvre dès 2019 et maintenues en 2020 comme l'augmentation de la prime d'activité<sup>69</sup>, le chèque énergie<sup>70</sup>, la prime Macron de 1 000 euros et celles qui s'appliqueront en 2020 comme la revalorisation des petites pensions sur l'inflation de l'article 81 de la loi de financement de la sécurité sociale<sup>71</sup> augmen-

tent les dépenses publiques de 10 milliards pour les annonces de 2018 et de 7 milliards en 2019 soit 17 milliards euros en année pleine à compter de 2020.

Toutefois ces hausses sont compensées par des dépenses des collectivités locales en baisse non seulement suite à la mise en œuvre des contrats entre l'État et les collectivités locales créés par la loi de finances pour 2018<sup>72</sup> mais aussi sous l'effet bénéfique de la lutte contre la prolifération des normes incarnée par une circulaire du Premier ministre de juillet 2017 qui oblige la suppression de deux anciennes normes pour toute nouvelle norme<sup>73</sup>.

La sphère sociale est moins vertueuse, puisque hors mesures exceptionnelles, ses dépenses ont progressé de +2,5 % en 2019 contre +2,4 % en 2018 et +2,1 % prévus dans la loi de financement de la sécurité sociale 2019 du fait de l'évolution des retraites à +2,8 % attendue en 2020<sup>74</sup> et de l'ONDAM plus élevé en 2019 à +2,6 % qu'en 2018 de +2,2 %<sup>75</sup>. L'ONDAM, qui ne concerne que l'assurance-maladie est fixé à 2,3 % en 2020 (soit +1,3 % hors inflation) mais le Comité d'alerte sur l'évolution des dépenses d'assurance maladie anticipe une croissance tendancielle bien plus élevée de 4,4 % par rapport à 2019<sup>76</sup>.

##### 2) L'effet d'aubaine des taux négatifs devient structurel

**40** - En 2019 la charge d'intérêts se situe à 35,9 milliards euros, soit en dessous de 1993 (36,8 milliards alors même qu'à l'époque l'endettement public était moitié moindre qu'en 2019 soit 46,3 % du PIB contre 100 %), le coût de la dette ayant été divisé par deux par rapport au PIB, soit de 3,6 % du PIB et de 1,8 %. Du fait de la forte baisse des taux d'intérêts dans le monde, l'État s'est refinancé à un taux historiquement bas de 0,11 % contre 0,53 % en 2018 et 0,65 % en 2017, les taux de l'OAT 10 ans étant même installés depuis le 18 juin 2019 en territoire négatif. Ainsi, après la dernière adjudication de l'année le 5 décembre 2019, l'Agence France Trésor avait levé 246 milliards euros de dette dont 46 consacrés aux rachats d'obligations arrivant à échéance en 2020 et 2021 pour prendre de l'avance sur le programme 2020 et la maturité moyenne de la dette s'est allongée passant de 10,4 ans en 2018 à 11,1 ans en 2019. Si l'État, qui porte 80 % de la dette publique, reste un acteur particulièrement sensible à une hausse des taux<sup>77</sup>, il profite en revanche à plein de l'environnement historique actuel de taux nominal négatif.

##### b) Des recettes publiques dynamiques tirées par les réformes du début du quinquennat et les mesures de soutien au pouvoir d'achat

**41** - Les mesures du début du quinquennat destinées à relancer l'offre,<sup>78</sup> cumulées à celles de 2018 destinées à stimuler le pouvoir d'achat après la crise des gilets jaunes<sup>79</sup> ont eu un effet positif sur la

65. V. É. Pichet, *Doctrine fiscale et budgétaire du quinquennat : un nouveau cap, préc.*

66. À savoir les 36 années de hausse des dépenses supérieure à celle du PIB de 1981 à 2016 inclus qui ont pris fin en 2017 avec une hausse des dépenses de 1,5 % en volume pour une hausse du PIB de 2,3 % selon la Cour des comptes, *La situation et les perspectives des finances publiques juin 2018*, p. 33. Pour une analyse des Trente-six Dispendieuses, V. É. Pichet, *Doctrine fiscale et budgétaire du quinquennat : un nouveau cap, préc.*

67. *Loi de programmation des finances publiques 2018-2022*.

68. *Rapp. Sénat n° 140, t. I, préc., p. 23*.

69. En août 2019 on comptait 4 millions bénéficiaires dont 1,25 nouveau (700 000 y avaient droit avant mais l'ignoraient) pour un montant mensuel moyen de 186 euros par personne.

70. Qui concerne 5,8 millions de personnes en 2019 contre 3,6 millions en 2018, ce chèque augmente de 50 euros pour ceux qui la percevaient en 2018 avec un taux de recours d'environ 83 % et coût de 850 millions euros en 2019 soit le double de 2018.

71. Distinction validée par *Cons. const. 20 déc. 2019, n° 2019-795 DC du 20, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2020, pts 62 et 63* alors même que son effet se répercutera d'année en année, modifiera durablement les niveaux relatifs des prestations versées à chaque assuré, au profit des trois quarts des retraités et bénéficiaires de pensions d'invalidité et au détriment du quart restant. Certes elle affectera par ses conséquences, le caractère contributif des régimes d'assurance vieillesse et invalidité mais ne présente qu'un caractère exceptionnel, au titre de la seule année 2020, et n'a pas vocation à être réitérée tout en étant d'une ampleur limitée.

72. V. É. Pichet, *Doctrine fiscale et budgétaire du quinquennat : un nouveau cap, préc.*

73. Ainsi les normes prises au sens large techniques et professionnelles ont généré une hausse des dépenses de 1 milliard en 2017 et une économie de 400 millions en 2018.

74. V. *Commission des comptes de la sécurité sociale, Les comptes de la sécurité sociale : Rapp. sept. 2019, p. 16*.

75. *Comité d'alerte sur l'évolution des dépenses d'assurance maladie, Avis n° 2019-3, 15 oct. 2019, p. 1*.

76. *Ibid.*

77. L'AFT évalue l'impact d'une hausse de 1 % sur l'ensemble de la courbe des taux à 2,0 milliards d'euros la première année, 4,7 milliards d'euros la deuxième année et 18,8 milliards d'euros au bout de dix ans in *Cour des comptes, Budget de l'État en 2018, mai 2019, page 53*.

78. V. É. Pichet *La doctrine fiscale et budgétaire du quinquennat : un nouveau cap, préc., p. 12 et 13*.

79. V. É. Pichet, *La doctrine fiscale et budgétaire du quinquennat à l'épreuve des réalités sociales, préc.*

croissance et donc sur les recettes publiques comme le relève l'OCDE<sup>80</sup>, qui estime que les réformes ciblées sur les ménages à revenus inférieurs et moyens auront un impact non négligeable sur la croissance du PIB de 3,2 % sur dix ans la croissance potentielle passant, comme nous l'avions d'ailleurs estimé en 2018<sup>81</sup> à 1,5 %. Dans le même sens, le FMI dans ses conclusions de la mission de consultation au titre de l'article IV du 3 juin 2019 relève que « La croissance française a ralenti, mais elle reste résiliente et riche en emplois, en partie grâce aux réformes importantes qui ont été mises en œuvre ces dernières années sur le marché de l'emploi et en matière de fiscalité »<sup>82</sup>. Tous ces éléments permettent au pays d'afficher un taux de croissance de 1,2 % en 2019, légèrement supérieur à celui de la zone euro.

#### 1) Les recettes de l'État et de la sécurité sociale meilleures qu'attendues en 2019

**42 -** Ces recettes ont progressé en 2019 à un rythme plus soutenu qu'attendu en 2018 au moment de l'élaboration de la loi de finances pour 2019 du fait de la croissance de la masse salariale (+ 2,7 %) sous le double impact des hausses de salaire supérieures à l'inflation et des créations d'emplois (plus de 260 000 en 2019 contre 188 000 en 2018), de la hausse des pensions (+ 2,5 %) et des dividendes (+ 4,3 %). Pour l'État, ce sont les recettes de l'impôt net sur le revenu qui ont augmenté le plus spectaculairement de 4 % entre 2019 (même hausse attendue en 2020), passant de 72,6 milliards d'euros (estimation révisée pour 2019 au lieu de 70,4 dans le LFI 2019) à 75,5 milliards d'euros en 2020<sup>83</sup>. Les recettes de l'IFI ont également fortement progressé de 10% en 2019 à plus de 2 milliards (soit 500 millions de plus que projet de loi de finances 2019) et les taxes sur le tabac ont rapporté 900 millions de plus en 2018, soit 13 milliards contre 11,9 en 2017 (avec un euro de plus par paquet et malgré une baisse significative du nombre de fumeurs de 1,6 million en deux ans). Si les recettes de TVA sont stables en 2019 et 2020, l'IS qui a rapporté 31,8 en 2019 et attendu en très forte hausse à 48,2 en 2020 sous le triple effet de la croissance organique des bénéficiaires, de la fin du CICE et de son remplacement par un allègement de charges qui accroîtra mécaniquement les bénéficiaires imposables. La sécurité sociale, dont les recettes sont assises pour environ les trois quarts sur la masse salariale, a également tiré profit de sa hausse même si l'assiette taxable est un peu plus faible que la masse salariale du fait des diverses exonérations accordées au cours des derniers mois.

#### 2) La non-compensation des allègements de cotisations sociales par l'État à la sécurité sociale : une première depuis la loi Veil de 1994

**43 -** Pour la première fois depuis 1994<sup>84</sup>, l'exécutif avait annoncé en décembre 2018 qu'une partie des exonérations accordées pour

éteindre la colère populaire des gilets jaunes ne serait pas compensée par l'État. La loi portant mesures d'urgence économiques et sociales du 24 décembre 2018 avait acté ces mesures et l'article 35 du projet de loi de finances 2020 tirait les conséquences de l'entrée en vigueur, le 1<sup>er</sup> octobre 2019, de la réduction des cotisations d'assurance chômage acquittées par les employeurs confirmant que la sécurité sociale prend à sa charge le financement des mesures d'urgence en faveur du pouvoir d'achat à savoir la prime de 1 000 euros sans charge sociale (l'État subissant bien sûr l'exonération fiscale), l'exonération des heures supplémentaires et le rétablissement d'un taux de CSG de 6,6 %, ce pour un coût non compensé de l'ordre de 2,8 milliards d'euros en 2019<sup>85</sup>.

La loi organique du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS) précisait que seule une LFSS pouvait créer une exonération non compensée. C'est donc l'article 3 du projet de loi de finances pour la sécurité sociale 2020 qui traduit les conséquences de la loi portant mesures d'urgence économiques et sociales (MUES) sur la trajectoire financière de la sécurité sociale fixée par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019, conformément aux principes établis dans le rapport remis au Parlement en application de l'article 27 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

Cette initiative rompt la logique assurantielle de la sécurité sociale en lui faisant subir le coût d'une politique destinée à accroître le pouvoir d'achat d'une catégorie de personnes et a un double coût pour la sphère sociale : les mesures non compensées augmentent ses dépenses de 3,7 milliards en 2019<sup>86</sup> et les diverses exonérations diminuent les recettes en 2019, la masse salariale soumise à cotisation n'ayant progressé que de 3 % en valeur au lieu de 3,5 % en 2019, soit un manque à gage d'un milliard.

#### 2° Les conséquences de l'évolution du déficit structurel

**44 -** Dans le sillage des annonces présidentielles du 10 décembre 2018 et d'avril 2019 qui marquent incontestablement le tournant budgétaire du quinquennat, nous devons d'ores et déjà réévaluer la trajectoire 2019-2022 du déficit public tant nominal que structurel.

##### a) Les estimations du déficit structurel

**45 -** Le projet de loi de finances rectificatif (le dernier de l'année) a repris les estimations gouvernementales du projet de loi de finances 2020, le déficit nominal passerait de 3,1 % du PIB en 2019 à 2,2 % en 2020 et le déficit structurel resterait stable à 2,2 % en 2019 comme en 2020.<sup>87</sup>

##### 1) Les estimations officielles et du HCFP

**46 -** À la lecture de ses avis 2019 on constate que le Haut Conseil des Finances Publiques ne s'est toujours pas départi de son approche purement notariale sans véritable valeur ajoutée consistant simplement à comparer les estimations gouvernementales du déficit structurel avec la trajectoire prévue par la loi de programmation, mais sans les critiquer même quand celles-ci sont manifestement erronées comme nous l'avons régulièrement souligné depuis 2014 dans ces colonnes<sup>88</sup>.

l'article L. 131-7 du Code de la sécurité sociale et élargi par l'article 70 de la loi du 13 août 2004 portant réforme de l'assurance maladie.

85. V. *Commission des comptes de la sécurité sociale, Les comptes de la sécurité sociale, préc.*, p. 7.

86. *Rapp. Sénat n° 104 sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale 2020, t. II, 6 nov. 2019, p. 30, J.-M. Vanlerenberghe.*

87. *Projet de loi de finances 2020, article liminaire, p. 31.*

88. V. not., É. Pichet, *Trajectoire des finances publiques de 2014 à 2017 : impuissance du droit et vérité des comptes : Dr. fisc. 2014, n° 48, étude 651, spéc. n° 35 à 41 ; Lois de finances : stabilité des politiques fiscale et budgétaire et contrôle du solde structurel : Dr. fisc. 2016, n° 1, étude 1, spéc. n° 23 à 30 ; Lois*

80. OCDE, 9 avr. 2019.

81. É. Pichet, *Doctrine fiscale et budgétaire du quinquennat : un nouveau cap, préc.*

82. FMI dans ses conclusions de la mission de consultation au titre de l'article IV du 3 juin 2019.

83. *Projet de loi de finances 2020, p. 16.* Pour l'IR elle découle également de mesures techniques liées à la mise en place du prélèvement à la source de la sous-indexation du barème de l'impôt sur le revenu et de l'amélioration du taux de recouvrement pour 0,6 milliard d'euros. Alors que le taux de recouvrement du prélèvement à la source avait été estimé à 97 % en loi de finances initiale pour 2019, il est désormais attendu à 98,5 % pour l'année 2019. Pour tenir compte de cette amélioration, le taux de recouvrement attendu pour 2020 a fait l'objet d'une révision de 97,5 % à 99 %. En 2020, la hausse attendue des recettes de décembre 2019 perçues en janvier 2020 serait de 5,1 milliards d'euros car contrairement à l'année 2019, ces recettes seraient comptabilisées en 2020 soit 12 mois plein de prélèvement à la source et non 11 en 2019 soit un montant équivalent à la baisse du barème qui a allégé mécaniquement l'IR des classes moyennes de 5 milliards.

84. L'article 5 de la loi du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale (dite « loi Veil ») avait défini un principe de compensation intégrale par l'État des mesures d'exonération de cotisations de sécurité sociale, principe codifié à

Devant l'absence d'amélioration du déficit structurel officiellement assumé par le Gouvernement, le Haut Conseil dans son avis sur le projet de loi de finances pour 2020 relève que la trajectoire de solde structurel s'éloigne de façon croissante de celle de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) car l'écart entre le niveau du solde structurel prévu et celui de la LPFP s'élèverait à -0,3 point en 2019, après -0,1 point en 2018, soit une moyenne de -0,2 point sur les deux exercices. Il note que l'écart moyen de solde structurel par rapport à la LPFP prévu sur les années 2018 et 2019 (-0,2 point de PIB) est proche du seuil de déclenchement du mécanisme de correction prévu à l'article 23 de la loi organique de 2012 (-0,25 point en moyenne sur deux ans). Il conclut donc à un double manquement lourd de conséquences, vis-à-vis de la dernière loi de programmation des finances publiques de 2018-2022 et du pacte budgétaire européen : « L'ajustement structurel, c'est-à-dire la variation du solde structurel, s'établirait ainsi à 0,1 point de PIB, un montant inchangé par rapport à la prévision du projet de loi de finances pour 2020 mais en retrait par rapport à la loi de programmation des finances publiques (LPFP) de janvier 2018 (0,3 point). Cet ajustement serait également en deçà de celui prévu par les règles du Pacte budgétaire européen (au moins 0,5 point de PIB) »<sup>89</sup>.

Analysant plus en détail les deux composantes de l'ajustement structurel, en dépenses et en recettes il relève que l'effort structurel, c'est-à-dire la partie de l'ajustement structurel directement liée à un effort en dépenses ou à des mesures nouvelles de prélèvements obligatoires, serait nul en 2019 (contre 0,3 point prévu en LPFP) car « si l'effort réalisé sur la dépense s'élèverait à 0,3 point de PIB, dont 0,2 point résultant de la diminution de la charge d'intérêts, il serait neutralisé par l'impact des baisses de prélèvements (0,3 point de PIB), plus élevées que celles prévues en LPFP (0,1 point). Les mesures adoptées au cours du débat parlementaire sur le projet de loi de finances pour 2019 et inscrites dans la loi portant mesures d'urgence économiques et sociales ont en effet réduit le montant attendu des prélèvements obligatoires. »<sup>90</sup>

## 2) Un déficit structurel autour de 2,8 % mais en amélioration en 2019 et 2020

**47** - Paradoxalement, il nous semble que l'ajustement structurel est plus important que ce que le Gouvernement déclare et que le HCFP relève. En effet, avec un taux de croissance en 2019 et 2020 très proche du taux de croissance potentiel relevé à 1,5 % grâce aux réformes de 2017, l'ajustement structurel en dépenses avec une hausse des dépenses publiques de +0,7 % est en théorie de +0,4 % (même si la hausse des dépenses provient pour une part non négligeable de la baisse des taux comme l'a d'ailleurs pertinemment relevé le HCFP). La question est plutôt de savoir quelle est la part de l'effort structurel, c'est-à-dire durable et non liée à des facteurs exogènes favorables et temporaires<sup>91</sup> : elle est sans doute de +0,3 %. L'ajustement structurel en recettes provient d'une baisse pérenne des prélèvements obligatoires envers les particuliers pour trois quarts et vers les entreprises pour un quart mais qui a pour effet de relancer ou maintenir l'activité et donc les futures recettes fiscales qui devraient être finalement neutres à moyen terme. Dans ces conditions, on assiste bel et bien à

*de financement public pour 2017, bilan fiscal et budgétaire du quinquennat, préc., spéc. n° 106 et 107 ; Doctrine fiscale et budgétaire du quinquennat : un nouveau cap, préc., spéc. n° 108 à 115 ; La doctrine fiscale et budgétaire du quinquennat à l'épreuve des réalités sociales, préc.*

89. Avis n° HCFP-2019-4 relatif au projet de loi de finances rectificatif pour l'année 2019, 31 oct. 2019, p. 4.

90. *Ibid.*, p. 4 et 5.

91. Il est par exemple difficile de soutenir que l'environnement de taux bas que connaît la zone euro depuis 10 ans et qui a abouti à des émissions d'emprunts d'État à 10 ans à taux négatifs en 2019 est purement conjoncturel et une part importante de ses effets n'est donc plus temporaire mais bel et bien structurelle.

une réduction du déficit structurel sans doute de l'ordre de 0,3 % en 2019 et en 2020.

Sur la base de nos estimations précédentes, nous réévaluons donc le déficit structurel qui loin de rester stable est bel et bien, en diminution en 2019 et 2020 et, désormais un peu en dessous de 3 %, sans doute autour de 2,8 en 2020 soit à peu près l'estimation de la Commission européenne, qui, plus lucide que le Gouvernement et le HCFP, l'évalue à 2,7 % en 2019 et 2,6 % en 2020<sup>92</sup>. Pour mémoire le projet de loi de programmation des finances publiques 2018-2022 annonçait un déficit structurel de 1,6 % en 2020 et de 0,8 % en 2022<sup>93</sup>...

## b) Les deux principales conséquences du déficit structurel

**48** - Quoi qu'il en soit, l'évolution officielle de la trajectoire du déficit structurel a bien deux conséquences importantes : la nécessité de voter une nouvelle loi de programmation des finances publiques en 2020 et le risque d'une nouvelle procédure pour déficit excessif de Bruxelles.

### 1) Une nouvelle loi de programmation des finances publiques

**49** - En droit interne, les lois de programmation des finances publiques sont prévues par l'article 34 de la Constitution et « s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques ». À ce titre, elles déterminent les trajectoires des soldes structurels et effectifs annuels. Leur contenu est précisé par la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

Dès le débat d'orientation des finances publiques (DOFP) en juillet 2019, le rapporteur général appelait le Gouvernement à proposer une nouvelle trajectoire pluriannuelle des finances publiques afin de prendre en compte le financement des mesures d'urgence économiques et sociales de la fin 2018, les mesures consécutives au Grand débat national d'avril 2019 et l'évolution du contexte économique international<sup>94</sup>. Il confirmait sa position dans son rapport sur le projet de loi de finances 2020 en précisant avec volontarisme que « ce n'est pas à la politique budgétaire d'être ajustée pour tenir la trajectoire, mais à la trajectoire d'être adaptée »<sup>95</sup>.

Le Gouvernement s'est d'ailleurs engagé à présenter un projet de loi de programmation des finances publiques au printemps 2020. Cette échéance a été justifiée par la prise en compte d'au moins deux événements ayant un impact budgétaire : la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne et les paramètres de la future réforme des retraites<sup>96</sup>.

### 2) Le risque de non-conformité européen et la refonte des règles budgétaires en débat

**50** - En droit européen, les programmes de stabilité ont été institués par le pacte de stabilité et de croissance du 7 juillet 1997 comme un outil de la surveillance multilatérale des politiques économiques. Ils sont transmis chaque année au mois d'avril à la Commission européenne.

La clôture le 22 juin 2018 par le Conseil de l'UE de la procédure de déficit excessif qui visait la France depuis 2009 oblige toutefois Paris à respecter les règles du volet préventif du Pacte de stabilité et de croissance soit un ajustement structurel minimal de 0,6 point de PIB tant que l'objectif à moyen terme de déficit structurel de 0,4 % n'est pas

92. Commission Staff Working Document, Analysis of the Draft Budgetary plan of France accompanying the document Commission Opinion on the Draft Budgetary Plan of France SWD (2019) 918 Final, Commission européenne, 20 nov. 2019, p. 6.

93. *Projet de loi de programmation des finances publiques de 2018 à 2022*, p. 13.

94. *Rapp. AN n° 2301 sur projet de loi de finances, préc.*, p. 41.

95. *Rapp. AN n° 2301 sur projet de loi de finances, préc.*, p. 41.

96. *Ibid.*, p. 42.

atteint<sup>97</sup>, le non-respect de cette règle pouvant conduire à l'ouverture d'une procédure cette fois pour « déviation significative » si l'écart dépasse 0,25 point de PIB en moyenne sur deux ans ou 0,5 point de PIB sur une année.

Sur cette question, la Commission européenne a résumé la situation de la trajectoire du déficit structurel dans son document de novembre 2019<sup>98</sup> en rappelant que l'ajustement structurel requis est de 0,6 % par an pour la France et qu'il est nul en 2019 et 2020. En conséquence « le projet de loi de finances 2020 est en risque de non-conformité avec les obligations du Pacte de stabilité et de croissance du fait d'une déviation significative de l'ajustement structurel vers l'objectif de moyen terme pour 2019 et 2020. En outre la Commission estime que la France a fait peu de progrès pour appliquer les recommandations du Conseil du 9 juillet 2019 et que dans le contexte du semestre européen une analyse complète sera effectuée en 2020 printemps par la Commission »<sup>99</sup>.

## B. - Un point d'étape à mi-quinquennat par rapport aux ambitions de 2017

« Le futur appartient à celui qui a la plus longue mémoire. »

Friedrich Nietzsche, *La Généalogie de la morale*, 1887

**51** - L'objectif budgétaire fixé en 2017 par le nouveau président était particulièrement ambitieux en visant une baisse de cinq points de PIB du ratio d'endettement public, de trois points des dépenses publiques (mais hors crédit d'impôts) et d'un point des prélèvements obligatoires sur le quinquennat<sup>100</sup>.

### 1° L'objectif 5-3-1 désormais hors d'atteinte

**52** - En matière budgétaire, si l'ambition affichée par les projets de lois présentés en 2017 est forte de rompre avec la dérive des dépenses publiques durant les Trente-six Dispendieuses l'objectif d'un déficit nominal nul en 2002<sup>101</sup> est d'ores et déjà abandonné<sup>102</sup> et celui d'une baisse de 5 points de la dette publique par rapport au niveau de 2017, soit 91,4 % en 2022<sup>103</sup> totalement illusoire.

#### a) Le déficit et la dette publique

**53** - Le déficit public est attendu à 2,2 % en 2020 contre 3,1 % en 2019 (en réalité 2,2 % à périmètre comparable du fait du surcoût du CICE en 2019) et la dette stabilisée autour de 100 % du PIB.

#### 1) Une baisse nominale en trompe l'œil mais le déficit le plus élevé de la zone euro

**54** - Une des principales déconvenues budgétaires de l'année 2019 réside dans le retour avorté à l'équilibre des comptes de la sécurité sociale. La loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 pré-

voyait en effet un retour à l'équilibre de la sécurité sociale en 2019 pour la première fois depuis 2001 avec un léger excédent et à partir de 2020 les régimes de sécurité et du FSV devaient dégager des excédents croissants. Selon le projet de loi de finances pour la sécurité sociale 2020 le déficit de la sphère sociale incluant le FSV (mais pas l'UNEDIC) serait de 5,4 milliards en 2019, soit une dégradation de 4,2 milliards sur 2018 et de 5,5 milliards par rapport au projet de loi de finances pour la sécurité sociale 2019 et de 5,1 en 2020 malgré un ONDAM en hausse de 2,3 % en valeur qui aurait dû générer une économie de 4 milliards.

Finalement malgré un fort dynamisme des recettes publiques, le déficit public nominal va se situer à 3,1 % en 2019, soit 2,2 % hors prise en compte exceptionnelle du CICE. La comparaison avec les autres pays européens est sans appel puisque Eurostat a annoncé le 21 octobre 2019<sup>104</sup> que le ratio du déficit public par rapport au PIB a baissé dans la zone euro, de 0,9 % en 2017 à 0,5 % en 2018, et dans l'UE28, de 1,0 % à 0,7 %. En 2018, alors que la France affichait un déficit public de 2,5 % du PIB, le Luxembourg (+2,7 %), l'Allemagne et Malte (+1,9 % chacun), la Bulgarie (+1,8 %), les Pays-Bas (+1,5 %), la Tchéquie (+1,1 %), la Grèce (+1,0 %), le Danemark, la Slovaquie et la Suède (+0,8 % tous), la Lituanie (+0,6 %), la Croatie (+0,3 %), l'Autriche (0,2 %) et l'Irlande (+0,1 %) ont tous affiché un excédent public et seuls deux États membres ont affiché un déficit égal ou supérieur à 3 % du PIB : la Roumanie (-3,0 %) et Chypre (-4,4 %)<sup>105</sup>.

#### 2) La stabilisation de la dette à un niveau supérieur à la moyenne de la zone euro

**55** - Grâce à des taux d'intérêts nuls, voire négatifs, à une progression des dépenses publiques plus faible que la croissance et à des recettes socio-fiscale dynamiques, la dette publique française s'est stabilisée en 2019 à un niveau proche de 100 % (98,8 %) et devrait le rester en 2020 (98,7)<sup>106</sup>. Selon les dernières données publiées par Eurostat pour 2018 la dette publique française se situait à 98,4 % du PIB, alors que le ratio de la dette publique par rapport au PIB avait reculé dans la zone euro, passant de 87,8 % à la fin de l'année 2017 à 85,9 % à la fin de l'année 2018, ainsi que dans l'UE28, de 82,1 % à 80,4 %<sup>107</sup>. À la fin de l'année 2018, les plus faibles ratios de dette publique par rapport au PIB ont été relevés en Estonie (8,4 %), au Luxembourg (21,0 %), en Bulgarie (22,3 %), en Tchéquie (32,6 %), en Lituanie (34,1 %) et au Danemark (34,2 %), quatorze États membres affichant un ratio de dette publique supérieur à 60 % du PIB, les plus élevés ayant été enregistrés en Grèce (181,2 %), en Italie (134,8 %), au Portugal (122,2 %), à Chypre (100,6 %), en Belgique (100,0 %), en France (98,4 %) et en Espagne (97,6 %).

#### b) Des dépenses publiques et des prélèvements obligatoires trop élevés

**56** - Les dépenses publiques (hors crédits d'impôts) sont désormais sous contrôle comme vu *supra* et ont amorcé une baisse régulière relative au PIB depuis le début du quinquennat en passant de 54,4 % du PIB en 2018 à 54 % en 2019 et 53,6 % en 2020<sup>108</sup>. Elle n'en reste pas moins au plus haut niveau dans l'OCDE ce qui explique le niveau record des prélèvements obligatoires qui ont évolué de 45 % du PIB en 2018 à 43,8 % en 2019 et qui devraient se situer à 44 % en 2020<sup>109</sup>. L'OCDE critique d'ailleurs le manque de détermination de l'exécutif dans la réduction de la dépense publique en rappelant que

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

98. *Commission Staff Working Document, Analysis of the Draft Budgetary plan of France accompanying the document Commission Opinion on the Draft Budgetary Plan of France SWD (2019) 918 Final, Commission européenne, préc., p. 13.*

99. *Commission européenne, opinion de la Commission sur le projet de budget de la France 2020 C (2019) 9108 Final, 20 nov. 2019, p. 4 et 5.*

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

101. En fait espéré à -0,2 dans le *Projet de loi de programmation des finances publiques de 2018 à 2022*, p. 13.

102. Bercy avait officiellement renoncé à l'ambition d'un équilibre budgétaire à la fin du quinquennat sans son programme de stabilité envoyé mi-avril 2019 à Bruxelles.

103. *Projet de loi de programmation des finances publiques de 2018 à 2022*, p. 13.

104. *Eurostat, Communiqué de presse 161/2019, 21 oct. 2019, p. 1.*

105. *Ibid.*

106. *Rapp. économique et financier du projet de loi de finances 2020*, p. 87.

107. *Eurostat, communiqué de presse 69/2018, 23 avr. 2018, p. 1.*

108. *Rapp. économique et financier du projet de loi de finances 2020*, p. 87.

109. *Ibid.*

« l'ampleur des dépenses publiques nécessite d'importants prélèvements obligatoires qui limitent la capacité des entreprises à créer des emplois et incite moins les individus à travailler »<sup>110</sup>.

#### 1) Une absence de réformes sur les trois premières années du quinquennat

**57** - Un des moyens mis en exergue en 2017 pour réduire la dépense publique devait être les suppressions de postes de fonctionnaires<sup>111</sup> soit 120 000 d'ici 2022 dont 70 000 dans les collectivités territoriales et 50 000 pour l'État alors même que 20 000 postes devaient être créés dans les fonctions régaliennes (sécurité défense et justice).

Concernant la fonction publique d'État seulement 1 500 suppressions d'emploi étaient budgétées en 2018, aucun en 2019 et... 47 en 2020<sup>112</sup>, les ministères régaliens bénéficiant de créations d'emplois (+1 536 pour l'intérieur et ses opérateurs, +1 520 pour la justice et +274 pour les armées et ses opérateurs), les effectifs du ministère de l'éducation nationale restant stables et ceux des autres périmètres ministériels et de leurs opérateurs baissant (3 335 suppressions nettes d'emplois)<sup>113</sup>.

#### 2) Qui rend impossible l'objectif annoncé en 2017

**58** - Dans ces conditions plus de 90 % de l'effort devrait être réalisé au cours des deux dernières années du quinquennat, ce qui est d'ores et déjà hors d'atteinte. L'objectif du Gouvernement de 50 000 suppressions de poste de fonctionnaires d'État a d'ailleurs été progressivement abandonné pour passer à 15 000 puis à 10 000 en septembre 2019. Quant aux suppressions de 70 000 postes dans la fonction publique territoriale, elles sont d'autant plus impossibles à atteindre que l'État n'a aucun moyen de contraindre les collectivités territoriales du fait de leur autonomie de gestion constitutionnelle.

En tout état de cause la masse salariale des administrations publiques est de 12,7 % du PIB en France soit au même niveau que la Suède mais moins que Danemark 15,3 % et la Norvège 15,1 % et les économies qui pourraient être raisonnablement réalisées seraient, selon la Cour des comptes, au maximum de 14 milliards euros, soit très éloignées des 60 milliards promis dans le quinquennat. Comme le montre les exemples scandinaves la question n'est pas tant de fixer un nombre de fonctionnaires que de mesurer leur efficacité.

## 2° La réforme de la sphère publique trop lente et les voies du salut

*« Lorsqu'on prévoit le mal de loin, ce qui n'est donné qu'aux hommes doués d'une grande sagacité, on le guérit bientôt ; mais lorsque, par défaut de lumière, on n'a su le voir que lorsqu'il frappe tous les yeux, la cure se trouve impossible. »*

Nicolas Machiavel, *Le Prince*, chapitre III, 1532.

**59** - La réforme des allocations-chômage a été bouclée en 2019 avec à la clé la disparition des déficits constatés en 2018 et 2019 autour de 1,9 milliard d'euros pour dégager un excédent de 1,6 milliard en 2020, ce qui devrait permettre de résorber progressivement sa dette qui se situe autour de 37,6 milliards fin 2020<sup>114</sup>. La réforme des retraites en cours devrait également assurer de manière pérenne l'équilibre d'une partie de la sphère sociale qui absorbe près de 14 % du PIB

sans augmentation des charges des entreprises. Il reste en 2020 à lancer une véritable réforme de fonction publique qui selon le FMI est « nécessaire pour assurer que la réduction en cours de la charge fiscale puisse s'inscrire dans la durée et que la dette publique soit placée sur une trajectoire clairement à la baisse »<sup>115</sup>.

#### a) Les réformes au point mort

**60** - À l'instar de la réduction du nombre d'emplois publics les réformes de la fonction publique sont toujours dans les limbes à mi-quinquennat, tout au plus peut-on mentionner la disparition bienvenue de quelques dizaines de comités Théodule en deux vagues par décret : une première en faisait disparaître 63 en 2019 et une seconde 18 en 2020... mais sans véritable impact budgétaire.

#### 1) Le retard du comité pour l'action publique 2022

**61** - À la suite des définites Révision générale des politiques publiques (RGPP) du quinquennat 2007-2012 et Modernisation de l'action publique (MAP) du quinquennat 2012-2017, qui « n'ont pas été à la hauteur des enjeux de redressement des finances publiques et de modernisation de l'action publique »<sup>116</sup> le Gouvernement avait annoncé en octobre 2017 une réforme de l'État, pilotée par une commission d'experts, d'élus, de hauts fonctionnaires et de chefs d'entreprise chargée de dégager des pistes pour aider État à faire mieux à moindre coût en améliorant la qualité de service public tout en modernisant l'environnement de travail des agents : le Comité pour l'action publique 2022 (ou CAP 2022). Il n'a débouché, en 2018 que sur des petites mesures relatives à l'audiovisuel public, le recours accru à l'embauche au contrat et l'annonce par le ministre des comptes publics de la suppression de 20 000 emplois en cinq ans à Bercy.

#### 2) Un déficit d'évaluation des politiques publiques

**62** - La France souffre d'un déficit d'évaluation des politiques publiques alors même que l'article 24 de la Constitution confère au Parlement, depuis la révision du 23 juillet 2008, le soin non seulement de voter la loi et de contrôler l'action du Gouvernement mais également d'évaluer les politiques publiques. C'est pourquoi l'Assemblée nationale a lancé en 2018 le Printemps de l'évaluation visant à mieux contrôler l'exécution budgétaire du Gouvernement et à déboucher la surbudgétisation en se focalisant sur la culture et les sports. La seconde édition de ce Printemps en 2019 a désigné des rapporteurs spéciaux qui suivent une thématique d'évaluation comme le pilotage des niches fiscales pour aboutir à des résolutions qui constituent... des textes non contraignants.

Un autre chantier de l'Assemblée nationale est relatif à l'amélioration de la procédure budgétaire mais le rapport bipartisan rédigé par MM Woerth et Saint-Martin en septembre 2019<sup>117</sup> ne formule guère que des propositions destinées à renforcer le pouvoir de l'Assemblée dans ses relations avec le Gouvernement sous couvert de « faire la réforme de l'État par la réforme du budget »<sup>118</sup> semblant oublier que la Constitution interdit toute forme de rééquilibrage comme l'a rappelé le Conseil constitutionnel dans sa décision 2009-581 DC du 25 juin 2009.

#### b) Réformes : les voies du salut

**63** - Des très nombreux conseillers proposant des voies de réforme de la sphère publique, deux réflexions fondées sur l'observa-

110. OCDE, 9 avr. 2019.

111. Renouant ainsi avec l'ambition du quinquennat de M. Nicolas Sarkozy qui du fait de RGPP avait permis de supprimer 144 000 postes entre 2008 et 2012, soit une économie de 4,2 milliards masse salariale.

112. Alors même qu'en août 2018 M. Philippe annonçait 10 000 suppressions d'emplois au moins en 2020, *Le Monde* 24-25 mars 2019, p. 6.

113. La grande loi politique, dite des cent jours, explicitée par M. Sarkozy : ce qui n'est pas fait pendant l'état de grâce n'est pas fait.

114. UNEDIC, *Comité de presse*, 26 mars 2019.

115. FMI dans ses conclusions de la mission de consultation au titre de l'article IV du 3 juin 2019.

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

117. *Rapp. AN n° 2210*, 11 sept. 2019.

118. *Ibid.*, p. 17.

tion de bonnes pratiques dans les pays ayant accompli des réformes significatives peuvent s'avérer utiles.

### 1) Les propositions de France Stratégie

**64** - Après avoir constaté que le niveau sensiblement plus élevé de la dépense publique en France – et donc des prélèvements obligatoires destinés à la financer –, comparé aux autres pays d'Europe occidentale, s'explique d'abord par des choix collectifs qui relèvent de la sphère sociale, comme un système de retraite par répartition entièrement public et relativement généreux, une forte socialisation des dépenses de santé et d'éducation et des aides sociales importantes, monétaires ou non, le rapport France Stratégie rapport 17 janvier 2019<sup>119</sup> échafaudé trois pistes de réforme de la sphère publique, non pas en réduisant drastiquement certaines missions, mais en faisant croître leur budget à un rythme systématiquement plus bas que la croissance potentielle du PIB (d'environ 1,5 % par an).

Le premier scénario consiste, sans toucher à la sphère sociale ni au régalién qui représente 75 % des dépenses, à limiter les dépenses de soutien à l'économie (investissement, subventions et transferts), les dépenses d'administration générale et les dépenses de loisirs et de culture en dessous de la moyenne des pays européens, le second est d'augmenter certaines dépenses publiques comme les régaliennes et l'éducation en réduisant la sphère sociale hors retraite par des déremboursements de soins par exemple et le troisième de préserver les dépenses prioritaires comme l'éducation la défense la justice ainsi que les investissements en faveur de transition écologique et énergétique en coupant dans les prestations sociales. Les auteurs notent d'ailleurs que 21 pays de l'UE sur 27 sont parvenus à le faire au moins une fois dans les 20 dernières années.

### 2) Les propositions de la Cour des comptes et les exemples scandinaves

**65** - Dans son rapport sur le budget de l'État en 2018, la Cour des comptes proposait de refonder la démarche de performance dans une dynamique internationale suivie par la LOLF qui a introduit à partir de 2006 un suivi systématique de la performance des politiques publiques afin de passer d'une logique de moyens à une logique de résultats<sup>120</sup> par des revues de dépenses à l'instar d'autres pays comme les Pays-Bas<sup>121</sup>, le Royaume-Uni<sup>122</sup> ou la Suède qui a fixé une règle d'or visant à atteindre un excédent budgétaire sur la durée du cycle économique fixé à 0,33 % en 2019<sup>123</sup>.

D'ailleurs, comme pour la *flat tax* la Suède pourrait être le modèle à suivre en matière de réforme budgétaire. Après avoir effectué sa révolution fiscale en 1993 suite à la violente crise économique de 1990-1991, elle a engagé une réforme non moins importante de la dépense publique sous le signe de l'efficacité de la dépense en réduisant en une décennie (de 1993 à 2013) le nombre de fonctionnaires de 1,7 million à 1,3 million, en limitant les dépenses de santé par une audacieuse décentralisation et... en réformant son système de retraite via un mécanisme par points, le tout en maintenant un fort investissement dans l'éducation et la santé.

119. C. Gouardo et F. Lengart, *Où réduire la dépense publique ? : France Stratégies* n° 74, 17 janv. 2019.

120. *Cour des comptes, Le budget de l'État en 2018, mai 2019, p. 201.*

121. *Ibid.*, p. 246.

122. *Ibid.*, p. 249.

123. *Ibid.*, p. 253.

**66 - Conclusion.** – Il est indéniable que les réformes fiscales fortes inscrites dans la loi de finances pour 2018 ont contribué à la fois à stimuler l'offre et donc l'investissement et les créations d'emplois mais aussi à redonner du pouvoir d'achat aux ménages en améliorant le potentiel de croissance de l'économie à 1,5 % et les recettes fiscales qui se sont avérées plus dynamiques qu'attendus en 2019 ce qui perdurera en 2020. Sous l'effet de la transformation du CICE, d'un relatif contrôle des dépenses et d'une hausse des recettes, le déficit nominal est passé en dessous du critère de Maastricht de 3 % et devrait s'établir autour de 2,3 % en 2020. Si le déficit structurel reste plus élevé –(autour de 2,8 % en 2020)– que l'annonce officielle du Gouvernement (2,2 %), sa trajectoire est meilleure qu'annoncé du fait d'un ajustement en dépenses favorable. Pour atteindre l'objectif de moyen terme de 0,4 % exigé par le Pacte de stabilité européen, il est toutefois urgent de mettre enfin en œuvre les réformes de la sphère publique en s'inspirant des exemples étrangers notamment scandinaves et en suivant les conseils de la Cour des comptes afin de réduire plus significativement les dépenses publiques, seul moyen de réduire une dette publique actuellement stabilisée autour de 100 %, le déficit et les prélèvements obligatoires et de renforcer la compétitivité des entreprises.

## Conclusion

**67** - À mi-mandat, le cap fixé par le nouveau président en 2017 a été globalement maintenu en fiscalité avec le maintien de la révolution de la fiscalité patrimoniale, la poursuite de la suppression de la taxe d'habitation et la mise en œuvre réussie du prélèvement à la source au 1<sup>er</sup> janvier 2019. Les gilets jaunes ont en outre contraint l'exécutif à accentuer la baisse de la fiscalité sur les classes populaires et moyennes tout en l'obligeant pour se dégager des marges de manœuvres budgétaires, à ralentir la trajectoire de baisse de l'IS pour les grandes entreprises. Si la lutte contre la fraude s'est étoffée tout au long des lois de finances des trois premières années, la fiscalité écologique a subi un brutal coup d'arrêt et la réduction des niches fiscales est toujours dans les limbes. Les objectifs ambitieux de la politique budgétaire symbolisés par le 5-3-1 sont désormais inatteignables malgré un contrôle historique des dépenses publiques en dessous de la croissance potentielle du PIB que nous estimons à 1,5 % et de la croissance constatée au cours des années 2017 à 2020 ce qui scelle la fin des Trente-six Dispendieuses (1981-2016). Le déficit public qui devait dans la loi de programmation des finances publiques 2018-2022 votée en 2017, revenir à 0,2 % en 2022 reste stable entre 2019 et 2020 après correction de la CICE autour de 2,2 %. Ce niveau correspond d'ailleurs selon le Gouvernement le HCFP au niveau du solde structurel que nous estimons, comme la Commission européenne, plutôt autour de 2,8 %. La trajectoire officiellement stable du déficit structurel imposera le vote d'une nouvelle loi de programmation des finances publiques en 2020 et pourrait amener la Commission à déclencher une nouvelle procédure contre Paris pour non-respect du Pacte de stabilité. Pour renforcer la compétitivité des entreprises françaises le Gouvernement, après avoir réussi une réforme de la fiscalité patrimoniale cruciale et redonné du pouvoir d'achat aux ménages modestes ou moyens, devra lancer les inévitables réformes de la sphère publique.

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