

Observatoire des politiques budgétaires et fiscales

Points clés et perspectives

Janvier 2018



À propos de l'étude

À partir de l'examen des principaux indicateurs macro-économiques, EY réalise depuis 15 ans un Observatoire des Politiques Budgétaires et Fiscales fondé sur les statistiques de l'OCDE et de l'Union européenne et des études fiscales internes. Centrée sur la fiscalité des entreprises, cette étude vise à la fois à améliorer la compréhension des différentes politiques fiscales menées au niveau international et à situer la France par rapport à ses partenaires économiques.

Édito



Charles Ménard
Avocat Associé
EY Société d'Avocats

Depuis 2004, l'Observatoire des politiques budgétaires et fiscales (OPBF) d'EY donne un éclairage sur la trajectoire de nos finances publiques, les compare avec celle de ses principaux concurrents et apporte une approche statistique du processus législatif fiscal à travers l'examen « quantitatif » des lois de finances.

Quels sont les enseignements du millésime 2018 ? Après plusieurs années délicates, au cours desquelles les objectifs communautaires n'ont jamais pu, en dépit des promesses, être atteints, tous les indicateurs budgétaires sont en voie d'amélioration, en lien avec le redémarrage de l'économie française.

Dans ce contexte, la loi de programmation des finances publiques 2018-2022 apparaît plus réaliste que ses devancières même si le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) appelle l'attention des pouvoirs publics sur la réduction insuffisante de la composante structurelle du déficit public, compte tenu du contexte économique, actuellement favorable. Rien ne permet en effet de considérer que le redressement des comptes publics sera effectivement acquis si la conjoncture économique venait à se dégrader.

Toutefois, les prévisions sur lesquelles se fonde la réduction à 0,5 % du PIB de la composante structurelle du déficit budgétaire d'ici 2023, afin de respecter l'objectif de moyen terme (OMT) fixé par le Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG), semblent réalistes et sincères. Rappelons que les engagements pris dans les précédentes lois de programmation n'ont jamais été respectés, car trop ambitieux.

Si la méthode de l'exécutif pour s'attaquer à la structure même du déficit budgétaire n'a pas encore été explicitée en détail, les récentes mesures annoncées pour réduire le nombre de postes dans la Fonction publique donnent néanmoins une première indication. L'observatoire 2019 sera probablement l'occasion de porter un regard plus documenté sur le respect de la trajectoire annoncée.

Relevons par ailleurs la décision du gouvernement de réduire progressivement d'ici la fin du quinquennat le taux de l'impôt sur les sociétés à 25 %, au niveau de la moyenne européenne, ce qui représente un effort financier significatif mais nécessaire dans un contexte économique où l'amélioration de l'attractivité de la France demeure cruciale pour entretenir le dynamisme économique interne.

S'agissant de l'activité législative, les premières lois de finances du quinquennat font apparaître une contribution significative des parlementaires, à mettre en relation avec le début de législature où nombre de députés exercent pour la première fois leur mandat. Pour autant, seules deux dispositions de nature fiscale ont encouru la censure du juge constitutionnel, signe d'une amélioration de la qualité du processus d'édiction de la norme.

Au total, un quinquennat qui débute sur une volonté réaffirmée de maîtriser la trajectoire budgétaire, qui peut espérer bénéficier d'une conjoncture favorable, mais qui n'exonérera pas le gouvernement d'arbitrages volontaristes dans la maîtrise de la dépense publique.

Évolution générale des finances publiques

Des indicateurs macro-économiques bien orientés

L'année 2017 est marquée par une amélioration globale des principaux indicateurs de l'économie française, directement liée au dynamisme de la croissance mondiale. Le FMI prévoit une croissance de 3,6 % en 2017 au niveau mondial puis de 3,7 % en 2018. La zone euro devrait quant à elle connaître une croissance de 2,4 % en 2017 et de 2,1 % en 2018. En France, la croissance 2017 devrait s'établir à 1,9 %, selon la dernière note de conjoncture de l'INSEE. L'acquis de croissance pour 2018 serait déjà de 1,7 % à mi-année.

Quant aux **déficits publics**, ils ont été divisés par quatre dans la zone euro par rapport à 2010, mais seulement par deux en France avec un déficit de 3,4 % en 2016. Grâce à un taux estimé à 2,9 % en 2017 et en 2018, la France devrait sortir en 2018 de la procédure pour déficit excessif déclenchée lorsque le déficit dépasse les 3 % du PIB.

La diminution régulière du poids de **la dette publique** par rapport au PIB depuis 2014 est visible dans la zone euro mais elle ne s'est pas encore fait sentir en France. De même, le rythme de progression se réduit

(de +5 % entre 2011 et 2012 à + 0,73 % entre 2015 et 2016). Au 2^e trimestre 2017, la dette publique atteignait 99,3 % du PIB.

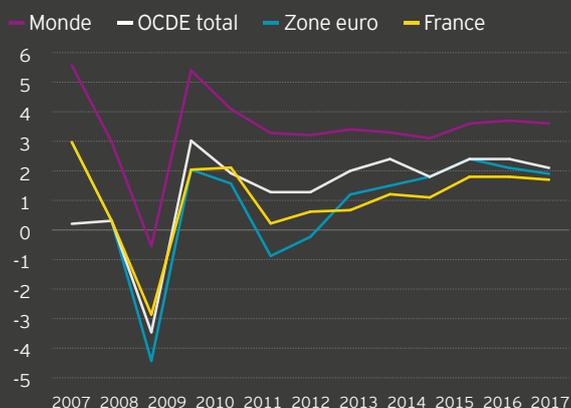
Une lente réduction du poids des **dépenses publiques** dans le PIB se dégage depuis 2015 en France (57 % en 2015 ; 56,5 % en 2016 ; 54,7 % estimé en 2017). En dépit d'une décélération observée ces dernières années, les dépenses publiques ont plus fortement augmenté en France que chez ses principaux voisins entre 2011 et 2016, hormis en Allemagne, portée par une croissance supérieure à celle de la France depuis 2010 et en situation d'excédent budgétaire depuis 2012.

Selon les sources, la France serait 2^e (selon l'OCDE) ou 1^{re} (selon Eurostat) en termes de niveau de **prélèvements obligatoires** rapportés au PIB (44,7 % selon le Haut Conseil des finances publiques et les hypothèses de la 2^e Loi de Finances Rectificative pour 2017). Maigre consolation pour la France, pour la 7^e année consécutive au sein des pays de l'OCDE, le poids des prélèvements obligatoires par rapport au PIB a aussi augmenté.

Tous les indicateurs macro-économiques ou budgétaires sont en voie d'amélioration

Évolution de la croissance

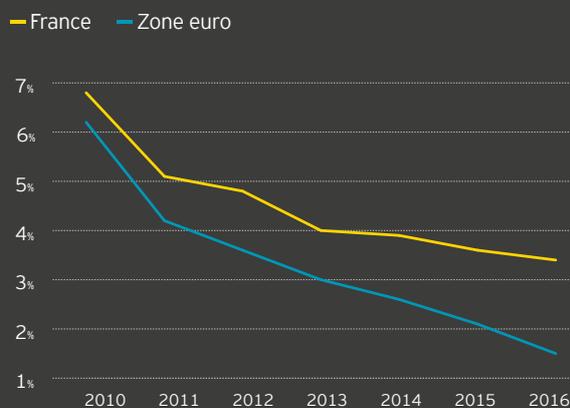
Un renforcement de la croissance mondiale



Source : Perspectives économiques de l'OCDE - volume 2017 n°2

Moyenne des déficits publics (en % du PIB)

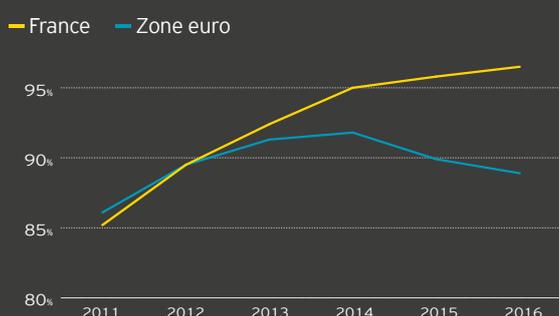
Le phénomène de décrue se poursuit



Source : Eurostat - Communiqué de presse 23 octobre 2017

Dettes publiques (en % du PIB)

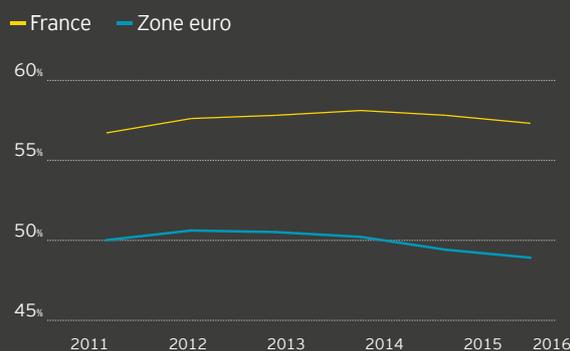
Une diminution qui se confirme mais ne touche pas la France



Source : Eurostat - Communiqué de presse 23 octobre 2017

Le poids des dépenses publiques (en % du PIB)

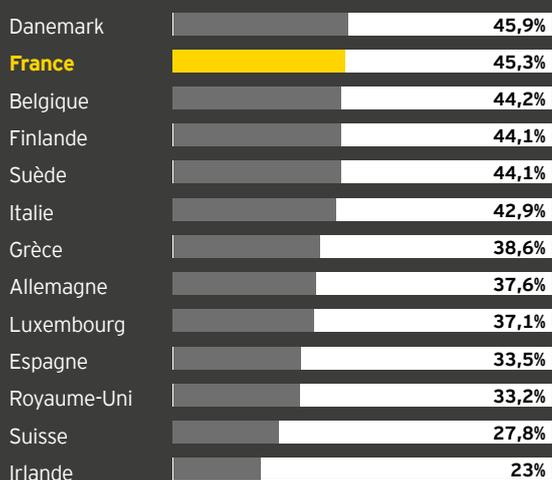
Une lente réduction se dégage



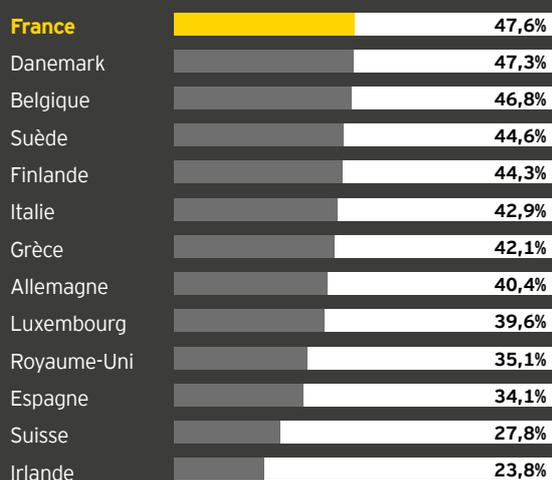
Source : Perspectives économiques de l'OCDE - Statistiques et projections - No 102 - novembre 2017

Poids des prélèvements obligatoires (en % du PIB)

La France conserve son rang



Source : Statistiques des recettes publiques 2017- OCDE - 23/11/2017



Source : Eurostat - Principaux agrégats fiscaux de la comptabilité nationale - 7/12/2017

Perspectives des finances publiques pour 2018-2022

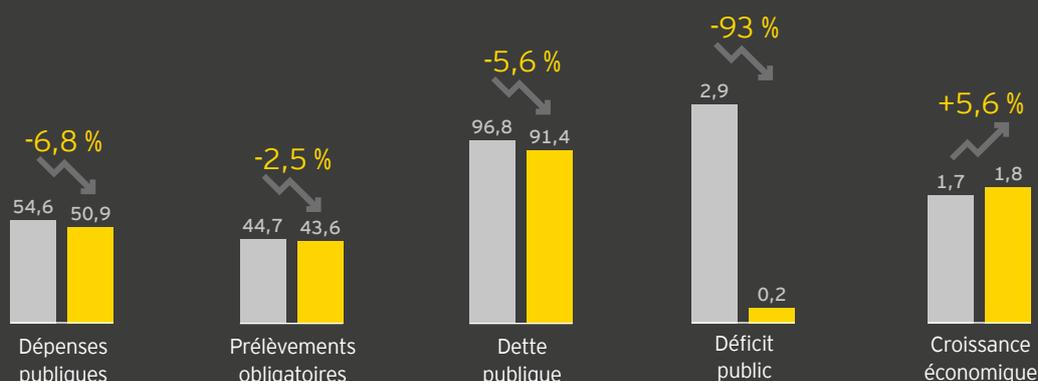
Les objectifs fixés par la loi de programmation semblent atteignables

Dans cet environnement macro-économique plutôt favorable, la loi de programmation des finances publiques apparaît à la fois ambitieuse et réaliste.

- ▶ Les prévisions du gouvernement font essentiellement reposer les efforts relatifs à la baisse du déficit public sur la réduction des dépenses publiques, ce que les lois de programmation précédentes n'avaient pas fait.
- ▶ La trajectoire présentée respecte la recommandation faite à la France par la Commission européenne de ramener le déficit public sous la barre des 3 % du PIB.
- ▶ Le scénario de croissance potentielle retenu pour établir la loi de programmation se situe dans la moyenne des estimations disponibles. Il est jugé raisonnable par le Haut Conseil des finances publiques.
- ▶ L'amélioration programmée des finances publiques comporte toutefois un élément de faiblesse : elle s'explique essentiellement par une amélioration du solde conjoncturel du déficit (qui reflète l'effet du cycle économique favorable) sur les premières années plutôt que par une amélioration du solde structurel.
- ▶ Toutefois, le fait que l'objectif de moyen terme (OMT) fixé par le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) de réduire à 0,5 % du PIB la composante structurelle du déficit ne soit atteint qu'en 2023 peut aussi être perçu comme une marque de réalisme et de sincérité puisque les lois de programmation précédentes n'ont jamais respecté le calendrier plus « volontariste » qu'elles avaient fixé.

Prévision d'évolution des indicateurs économiques 2017- 2022 (en % du PIB)

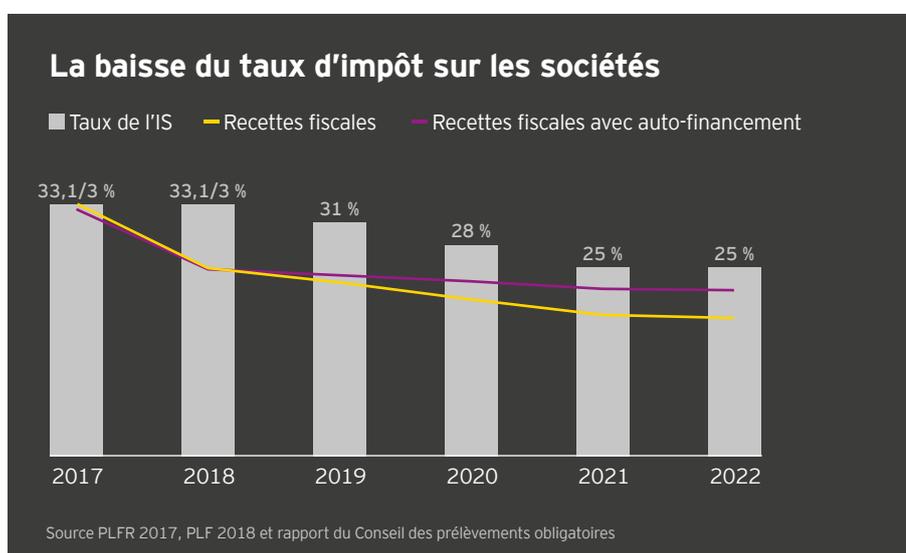
■ 2017 ■ 2022



Source : Loi de programmation des finances publiques 2018-2022

Baisse programmée du taux de l'Impôt sur les Sociétés à 25 %

Un choc d'offre positif à long terme ?



L'une des mesures fiscales phares de la loi de finances pour 2018 est la **baisse progressive du taux de l'impôt sur les sociétés (IS)** à 25 % en 2022, contre 33, 1/3 % aujourd'hui. La France s'est lancée dans ce mouvement de réduction plus tardivement que ses partenaires et concurrents et devrait donc se situer dans la moyenne européenne en 2022, à condition que ses voisins conservent leur taux actuel.

Selon des travaux réalisés en Allemagne et au Royaume-Uni, la baisse de recettes fiscales qui en découle n'est pas exactement égale à celle qui résulterait du différentiel de taux. En effet, une baisse du taux de l'IS, sous réserve du non-élargissement de son assiette, pourrait se traduire à long terme par une baisse de recettes inférieure à la moitié de la perte fiscale prévisible. Un cycle économique vertueux peut en effet se mettre en place, si les économies offertes par la baisse du taux de l'IS sont majoritairement réinvesties et non distribuées.

Analyse statistique des lois de finances

Une intense activité parlementaire pour moins d'articles fiscaux et une simplification limitée

Les lois de finances de fin d'année ont été marquées par :

- ▶ Une baisse sensible du nombre d'articles fiscaux, 270, (-23 % par rapport à la moyenne 2011-2017) et une baisse un peu moins importante du nombre de mesures fiscales, 144 (-12 % par rapport à la moyenne 2011-2017)
- ▶ Des mesures fiscales moins ciblées sur les entreprises ou les particuliers mais plus générales (fiscalité locale, procédure, TVA, taxes sectorielles...)
- ▶ Une intense activité parlementaire, mesurée notamment à travers la loi de finances 2018 : 189 amendements parlementaires recensés alors que le nombre moyen était d'environ 50 lors des lois de finances précédentes
- ▶ Une proportion modeste d'articles de nature fiscale déférés au Conseil Constitutionnel (4,81 %) et une censure très limitée de la part du Conseil Constitutionnel (13 articles déférés dont 2 seulement censurés totalement et pour des motifs de procédure)
- ▶ La simplification fiscale est toujours limitée puisque huit taxes ont été créées tandis que trois étaient supprimées (les modifications d'assiette et de taux ne sont pas prises en compte)

L'origine des mesures fiscales contenues dans les lois de finances

Un intense travail d'amendement

- Articles gouvernementaux
- Amendements gouvernementaux
- Amendements parlementaires

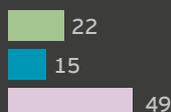
LFR 2017



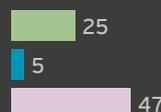
LF 2018



LFR 2016

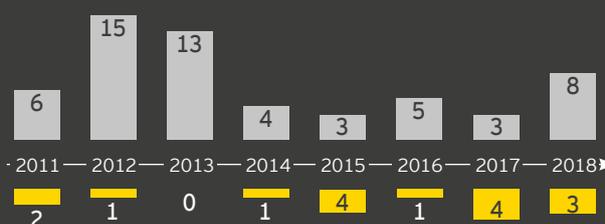


LF 2017



Une simplification fiscale toujours limitée

- Taxes créées
- Taxes supprimées



CRÉATION

► **Loi de Finances rectificative pour 2017 du 1^{er} décembre 2017 n°2017-1640**

- ▶ Article 1^{er} : création d'une contribution exceptionnelle sur l'Impôt sur les sociétés ;
- ▶ Article 1^{er} : création d'une contribution additionnelle à la contribution exceptionnelle mentionnée ci-dessus.

► **Loi de Finances rectificative pour 2017 du 28 décembre 2017 n°2017-1775**

- ▶ Article 40 : création d'une taxe sur l'exploration d'hydrocarbures ;
- ▶ Article 42 : création d'une taxe sur l'exploration de gîtes géothermiques à haute température.

► **Loi de Finances pour 2018 du 30 décembre 2017 n°2017-1837**

- ▶ Article 31 : création de l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) ;
- ▶ Article 34 : rétablissement de la taxe additionnelle à la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules de tourisme ;
- ▶ Article 130 : création d'une taxe sur les plus-values réalisées à l'occasion des cessions de logements situés en France métropolitaine opérées au cours du dernier exercice clos par les organismes d'habitations à loyer modéré et par les sociétés d'économie mixte agréées ;
- ▶ Article 139 : création d'une taxe pour le développement des industries de fabrication du papier, du carton et de la pâte de cellulose.

SUPPRESSION

- ▶ Article 31 : suppression de l'Impôt de Solidarité sur la Fortune (ISF) ;
- ▶ Article 37 : suppression de la contribution de 3 % sur les revenus distribués ;
- ▶ Article 112 : suppression de la contribution exceptionnelle de solidarité

Ernst & Young Société d'Avocats

EY Société d'Avocats est un des cabinets leaders de la fiscalité et du droit. De par notre appartenance à un réseau de dimension mondiale, nous mettons notre expertise au service d'une performance durable et responsable. Nous faisons grandir les talents afin qu'ensemble, ils accompagnent les organisations vers une croissance pérenne. C'est ainsi que nous jouons un rôle actif dans la construction d'un monde plus juste et plus équilibré pour nos clients, nos équipes et la société dans son ensemble.

Ernst & Young Société d'Avocats
Inscrit au Barreau des Hauts de Seine
Membre d'Ernst & Young Global Limited

EY désigne l'organisation mondiale et peut faire référence à l'un ou plusieurs des membres d'Ernst & Young Global Limited, dont chacun est une entité juridique distincte. Ernst & Young Global Limited, société britannique à responsabilité limitée par garantie, ne fournit pas de prestations aux clients. Retrouvez plus d'informations sur notre organisation sur www.ey.com.

© 2018 Ernst & Young Société d'Avocats.
Tous droits réservés.
Studio EY France - 1802SG092
Crédits photos : EY. ED : none.

Document imprimé conformément à l'engagement d'EY de réduire son empreinte sur l'environnement.

Cette publication a valeur d'information générale et ne saurait se substituer à un conseil professionnel en matière comptable, fiscale ou autre. Pour toute question spécifique, vous devez vous adresser à vos conseillers.

ey-avocats.com

Contact

Charles Ménard
Avocat Associé
Tax Policy & Controversy
EY Société d'Avocats
01 55 61 15 57
charles.ménard@ey-avocats.com