

Avis n° HCFP-2017-5

relatif au premier projet de loi de finances rectificative pour l'année 2017

30 octobre 2017

Le Haut Conseil des finances publiques a été saisi par le Gouvernement le 26 octobre 2017, en application de l'article 15 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, de l'article liminaire du projet de loi de finances rectificative (PLFR) pour 2017 ainsi que des prévisions macroéconomiques retenues. Le Haut Conseil a adopté, après en avoir délibéré lors de sa séance du 27 octobre 2017, le présent avis.

Observations liminaires

A la suite de la saisine, le Haut Conseil a procédé à l'audition de la direction du budget et de la direction générale du Trésor le 27 octobre 2017. Des informations complémentaires écrites ont été fournies par l'administration des finances.

L'objet de ce PLFR est, selon le Gouvernement, de tirer les conséquences financières de l'invalidation par le Conseil constitutionnel, le 6 octobre dernier, de la contribution additionnelle à l'impôt sur les sociétés de 3 % sur les dividendes distribués, créée par la loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012 et modifiée par plusieurs lois de finances rectificatives ultérieures. Le Gouvernement estime que le contentieux engendre, y compris les intérêts moratoires, « *une charge supplémentaire pour le budget de l'Etat de l'ordre de 10 Md€* »¹ qui serait également répartie à hauteur de 5 Md€ sur 2017 et 2018. Afin de compenser ce surcoût sur l'année 2017, il présente « *une contribution exceptionnelle et ponctuelle à l'impôt sur les sociétés, d'un rendement proche de 5 Md€* » en 2017.

Le Gouvernement précise dans l'exposé des motifs de l'article liminaire du PLFR « *qu'au regard de l'urgence entourant la préparation de cette mesure, il n'a pas été possible de procéder à une actualisation des prévisions de recettes et de dépenses au regard du schéma budgétaire de fin de gestion* ».

Ce choix rend le PLFR dont le Haut Conseil est saisi singulier. Il est centré sur les seules conséquences de la décision du Conseil constitutionnel et la mise en place d'une contribution exceptionnelle et, à la différence des PLFR habituels, il ne prend pas en compte des évolutions intervenues depuis la présentation du projet de loi de finances (PLF) pour 2018 concernant le contexte économique ou les estimations des recettes et des dépenses de 2017.

¹ Sous réserve des règles applicables en matière de prescription fiscale.

I- Le schéma retenu pour le règlement du contentieux

Le schéma concernant le règlement du contentieux et la mise en place d'une contribution exceptionnelle est présenté par le Gouvernement comme étant neutre pour les finances publiques en 2017 : « *le présent projet de loi crée une contribution exceptionnelle et ponctuelle à l'impôt sur les sociétés d'un rendement proche de 5 Md€, qui permettra de compenser le surcoût prévu en 2017 au titre de ce contentieux, évalué à 5 Md€* ».

Les estimations du rendement de la contribution exceptionnelle sont soumises aux incertitudes traditionnelles qui affectent les prévisions de l'impôt sur les sociétés payé par les grandes entreprises, puisque la contribution est assise sur l'impôt lui-même.

Les informations communiquées à sa demande au Haut Conseil sur les modalités pratiques retenues pour le règlement des sommes dues - et en particulier le choix de traiter prioritairement d'ici fin décembre les dossiers correspondant aux montants les plus importants - rendent plausible l'hypothèse d'un montant total voisin de 5 Md€ sur l'année 2017.

En comptabilité nationale, l'article 20.189 du Système Européen des Comptes (SEC) 2010 dispose que « *Lorsqu'un tribunal juge qu'une indemnisation doit être versée ou qu'une opération doit être dénouée, à la suite d'événements passés ou en relation avec de tels événements, le moment d'enregistrement de la dépense ou de la recette correspond au moment où les bénéficiaires disposent d'un droit automatique et incontestable au versement d'un montant donné pouvant être déterminé individuellement, et qu'il est improbable que ces derniers ne réclament pas ce qui leur est dû. Lorsqu'un tribunal se contente d'établir le principe d'une indemnisation ou que les plaintes doivent être examinées par les services administratifs afin de savoir si elles sont recevables et de déterminer un montant, la dépense ou la recette est enregistrée dès que la valeur de l'obligation est déterminée de manière fiable* ».

Le Gouvernement s'appuie sur la seconde partie de cet article, ce qui le conduit à prévoir un impact en comptabilité nationale d'environ 5 Md€ en 2017 et d'environ 5 Md€ en 2018. Ce traitement comptable est identique à celui effectué lors des précédents contentieux fiscaux de série (OPCVM, précompte, Ruyter, Stéria,...). Il consiste à enregistrer la charge à la date à laquelle la valeur de l'obligation est déterminée de façon fiable par l'administration fiscale. Il suppose une analyse au cas par cas des situations individuelles, analyse qui dans le cas du présent contentieux est *a priori* plus simple que pour les contentieux précédents.

Le traitement retenu par le Gouvernement devra être confirmé formellement par l'Insee en lien avec Eurostat. Si tel est le cas, le montant retenu en déficit public 2017 dépendra *in fine* du calendrier de traitement des dossiers individuels par l'administration fiscale. Dans le cas contraire, la totalité de la charge pourrait être imputée à l'exercice 2017.

Le Haut Conseil relève que le chiffrage du dispositif proposé présente quelques incertitudes. S'agissant du traitement en comptabilité nationale, l'hypothèse retenue par le Gouvernement est analogue à celle qui a été appliquée aux précédents contentieux fiscaux de série. Ce traitement devra être formellement confirmé par l'Insee en lien avec Eurostat. Le Haut Conseil constate également que la saisine du Gouvernement ne prend pas en compte les effets du dispositif sur les finances publiques en 2018, alors même que ceux-ci peuvent être substantiels. Ils devront être intégrés au PLF pour 2018 dans le débat parlementaire.

II- Des scénarios macroéconomiques et de finances publiques pour 2017 inchangés par rapport au PLF 2018

Les hypothèses macroéconomiques pour 2017 attachées au PLFR sont identiques à celles du PLF 2018. Le scénario de finances publiques est pratiquement inchangé par rapport à celui présenté en PLF 2018. Il repose sur l'hypothèse que seuls 5 Md€ de remboursements seront pris en compte en 2017 en comptabilité nationale. Bien que légèrement dégradé (de 0,4 Md€)², le solde public pour 2017 reste estimé à - 2,9 points de PIB comme dans le PLF 2018.

La décomposition, présentée dans ce PLFR, du solde public pour l'année 2017 entre solde conjoncturel, solde structurel et opérations exceptionnelles et temporaires n'est pas modifiée par rapport au PLF 2018. Le coût du contentieux et la contribution exceptionnelle sont classés par le Gouvernement en opérations exceptionnelles et temporaires ; ces deux mesures se compensant presque intégralement, le montant en point de PIB des opérations exceptionnelles et temporaires se trouve inchangé. Il en est de même de la composante conjoncturelle du déficit à hypothèses économiques constantes, et donc, par différence, du solde structurel.

Le classement en opérations exceptionnelles et temporaires des remboursements au titre du contentieux est conforme au traitement passé des contentieux de masse et cohérent avec les critères retenus par le Gouvernement, formalisés dans les projets de loi de programmation.

Le classement en recette exceptionnelle et temporaire de la contribution proposée paraît également justifié au regard des critères énoncés par le Gouvernement. Si elle n'était pas considérée comme une recette exceptionnelle, cette contribution aurait pour effet de perturber le profil du solde structurel en l'améliorant de 0,25 point de PIB en 2017 puis en le dégradant d'autant en 2018, par contrecoup, alors même que cette recette ponctuelle vise à compenser des dépenses elles-mêmes classées en opérations exceptionnelles et temporaires.

Le Gouvernement justifie l'absence d'actualisation des prévisions de recettes et de dépenses dans le PLFR par « *l'urgence entourant la préparation de cette mesure* ». Il précise que « *le traditionnel projet de loi de finances rectificative de fin d'année sera présenté mi-novembre [...]. Il comportera une actualisation complète des données économiques et financières, intégrant l'ensemble des informations nouvelles intervenues depuis le dépôt du projet de loi de finances pour 2018* ».

Le Haut Conseil souligne que l'appréciation qu'il lui est demandé de porter dans le cadre de ce PLFR a, de ce fait, un caractère très formel. Certaines informations devenues disponibles depuis la présentation du PLF 2018 sont susceptibles de conduire à des révisions significatives des prévisions de finances publiques pour 2017. Cette absence d'actualisation ne met pas le Haut Conseil en situation de porter une appréciation d'ensemble sur le cadre macroéconomique et la prévision de finances publiques associées à ce PLFR. Elle ne permet pas, en outre, de situer le dispositif proposé dans un cadre économique et financier actualisé afin d'en apprécier pleinement les conséquences.

² Ceci tient notamment au fait qu'une petite partie de la contribution exceptionnelle sur les grandes entreprises ne serait recouvrée qu'en 2018 et que, par ailleurs, la décision du Conseil constitutionnel prive l'État des versements au titre de la taxe additionnelle qui étaient attendus d'ici la fin 2017, à hauteur d'environ 0,2 Md€.

Dans son avis sur le traditionnel PLFR de fin de gestion à venir, le Haut Conseil se prononcera à la mi-novembre sur les hypothèses économiques et les estimations de finances publiques actualisées associées à ce projet.

*

* *

Le présent avis sera publié au *Journal officiel* de la République française et joint au projet de loi de finances rectificative pour 2017.

Fait à Paris, le 30 octobre 2017.

Pour le Haut Conseil des finances publiques,
le Premier président de la Cour des comptes,
Président du Haut Conseil des finances publiques

A handwritten signature in blue ink, reading "Didier Migaud", with a horizontal line underneath it.

Didier MIGAUD

Annexe : Article liminaire du premier PLFR pour 2017

Prévision de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques pour l'année 2017

La prévision de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques pour 2017 s'établit comme suit :

| | Prévision 2017 |
|--|----------------|
| Solde structurel (1) | -2,2 |
| Solde conjoncturel (2) | -0,6 |
| Mesures exceptionnelles et temporaires (3) | -0,1 |
| Solde effectif (1 + 2 + 3) | -2,9 |

En points de produit intérieur brut (PIB)

Exposé des motifs

A la suite de l'invalidation par le Conseil constitutionnel le 6 octobre dernier de la contribution de 3 % sur les revenus distribués, le présent projet de loi introduit une mesure fiscale, afin de garantir le respect de nos engagements européens.

L'article 13 du PLF pour 2018 prévoyait d'ores et déjà la suppression de cette mesure créée en 2012 sous la précédente majorité, qui venait elle-même compenser l'annulation d'une taxe d'un montant proche. Toutefois, les conséquences financières de cette invalidation avaient été envisagées selon une chronologie plus étalée et sans incidence sur l'exercice 2017.

Le présent projet de loi crée donc une contribution exceptionnelle et ponctuelle à l'impôt sur les sociétés d'un rendement proche de 5 Md€, qui permettra de compenser le surcoût prévu en 2017 au titre de ce contentieux, évalué à 5 Md€.

Afin d'éclairer au plus vite les contribuables sur cette contribution exceptionnelle et ponctuelle, ce projet de loi de finances rectificative doit entrer en vigueur avant la mi-décembre.

En ce qui concerne les données macroéconomiques, les informations nouvelles apparues depuis le dépôt du projet de loi de finances pour 2018 et du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 n'amènent pas à modifier les hypothèses macroéconomiques retenues à l'occasion de la construction de ces textes.

Au regard de l'urgence entourant la préparation de cette mesure, il n'a pas été possible de procéder à une actualisation des prévisions de recettes et de dépenses au regard du schéma budgétaire de fin de gestion. La trajectoire de finances publiques ici présentée retrace donc la seule évaluation à date des conséquences de la décision du Conseil constitutionnel et du présent projet de loi. La prévision de solde public reste inchangée par rapport à celle présentée à l'article liminaire du projet de loi de finances pour 2018, à - 2,9 % du PIB. Toutefois, le traditionnel projet de loi de finances rectificative de fin d'année sera présenté mi-novembre à l'issue de l'examen du présent projet de loi. Il comportera une actualisation complète des données économiques et financières, intégrant l'ensemble des informations nouvelles intervenues depuis

le dépôt du projet de loi de finances pour 2018 ainsi que le schéma d'ouvertures et d'annulations de crédits de la fin de gestion budgétaire.

En outre, l'institution de la nouvelle contribution exceptionnelle à l'impôt sur les sociétés et le coût du contentieux sur la taxe de 3 % sur les dividendes sont traités comme des mesures exceptionnelles et temporaires ayant vocation à se compenser. Elles ne conduisent pas à faire évoluer la décomposition du solde 2017, par rapport à celle présentée à l'article liminaire du projet de loi de finances pour 2018, en cohérence avec le traitement retenu dans le projet de loi de programmation des finances publiques.