

N° 168

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

Annexe au procès-verbal de la séance du 2 février 2005

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur la proposition de loi de MM. Jean ARTHUIS et Philippe MARINI, tendant à créer un Conseil des prélèvements obligatoires,

Par M. Jean ARTHUIS,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, vice-présidents ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Jacques Baudot, Mme Marie-France Beaufils, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Claude Haut, Jean-Jacques Jegou, Roger Karoutchi, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.

Voir le numéro :

Sénat : 143 (2004-2005)

Impôts et taxes.

SOMMAIRE

Pages

EXPOSÉ GÉNÉRAL.....	3
CONCLUSIONS DE LA COMMISSION SUR LA PROPOSITION DE LOI TENDANT À CRÉER UN CONSEIL DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES.....	6
EXAMEN EN COMMISSION.....	10
TABLEAU COMPARATIF	17

EXPOSÉ GÉNÉRAL

Mesdames, Messieurs,

Dans le cadre du projet de loi de finances initiale pour 2005, le Sénat avait adopté une disposition tendant à créer un Conseil des prélèvements obligatoires (CPO). Celle-ci¹ avait été proposée par votre commission des finances, sur l'initiative de son président et de son rapporteur général. Le gouvernement avait donné un avis favorable à cette disposition.

Le texte adopté par le Sénat avait été approuvé par la commission mixte paritaire après que celle-ci y ait apporté des aménagements de caractère purement formel².

La disposition en cause a été déclarée contraire à la Constitution par le Conseil constitutionnel, pour des raisons de forme, au motif que le CPO ne contribuerait pas de façon exclusive à l'information et au contrôle du Parlement sur les finances publiques³.

Votre président et votre rapporteur général ont donc déposé une proposition de loi n° 143 (2004-2005) reprenant intégralement le texte adopté par le Parlement, dans sa rédaction issue de la commission mixte paritaire précitée.

Sur un plan formel, la proposition de loi est constituée d'un article unique créant un nouveau titre (V) dans le livre III du code des juridictions financières, composé des articles L. 351-1 à L. 351-13.

Comme l'indique l'exposé des motifs de cette proposition de loi, il s'agirait d'avoir une vision complète du niveau des prélèvements obligatoires, c'est-à-dire, d'une part, les impôts et taxes perçus par l'Etat, les collectivités territoriales et les établissements publics de coopération intercommunale, et, d'autre part, l'ensemble des cotisations obligatoires collectées au profit des institutions de protection sociale.

Leur niveau global devrait atteindre 43,7 % du produit intérieur brut en 2005. La proposition de loi aurait donc pour objet de créer une seule institution, chargée d'apprécier leur évolution, qu'il s'agisse des impôts nationaux, de la fiscalité locale ou des prélèvements sociaux.

¹ Article additionnel après l'article 70 quater du projet de loi de finances initiale pour 2005, devenu l'article 70 sexies.

² Article 112 du texte adopté par le Parlement.

³ Décision n° 2004-511 DC du 29 décembre 2004.

A cet effet, le Conseil des impôts serait remplacé, à compter du **1^{er} octobre 2005**, par un Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) dont la composition serait étoffée et diversifiée au lieu de se limiter à la seule fonction publique.

Présidée, comme l'actuel Conseil des impôts, par le Premier président de la Cour des comptes, le CPO serait, dans la rédaction issue des conclusions de votre commission des finances, composé de huit magistrats et fonctionnaires¹ et de huit personnalités qualifiées, choisies pour leur expérience professionnelle, c'est à dire de personnalités exerçant leurs compétences en dehors de la sphère publique.

Les personnalités qualifiées seraient nommées à raison de :

- **deux** par le président de l'**Assemblée nationale**, après avis respectivement des commissions des finances et des affaires sociales ;

- **deux** par le président du **Sénat**, après avis respectivement des commissions des finances et des affaires sociales ;

- **une** par le président du **Conseil économique et social** ;

- **une** par le **ministre chargé des finances** ;

- **une** par le **ministre chargé des affaires sociales** ;

- **une** par le **ministre chargé de l'intérieur**.

Les personnalités qualifiées désignées par le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat ou celui du Conseil économique et social ne pourraient pas appartenir à l'une de ces assemblées.

Le mandat des membres du CPO serait fixé à deux ans, renouvelable une fois. Ceux-ci, ainsi que les rapporteurs et le secrétariat, seraient soumis au **secret professionnel**.

Au rapport annuel du CPO, rendant compte de l'exécution de ses travaux et remis au président de la République et au Parlement, pourraient être joints le compte rendu des débats ainsi que les éventuelles contributions de ses membres.

Le CPO pourrait être saisi, soit par le Premier ministre, soit par les commissions des finances ou des affaires sociales de l'une ou l'autre des deux assemblées.

¹ *Un membre du Conseil d'Etat, un magistrat de l'ordre judiciaire, un magistrat de la Cour des comptes, un inspecteur général des finances, un inspecteur général des affaires sociales, un inspecteur général de l'INSEE et deux professeurs d'université.*

Le CPO pourrait faire appel à toute compétence extérieure de son choix et désigner des rapporteurs pour recueillir les informations nécessaires à l'exercice de ses missions.

Les membres et les rapporteurs du CPO disposeraient d'un droit d'accès à l'information comparable à celui reconnu par les textes aux grands corps d'inspection.

Ils auraient donc libre accès aux services, établissements, institutions et organismes entrant dans leur champ de compétences. Ceux-ci seraient tenus de leur prêter leur concours, de leur fournir toutes justifications et tous renseignements utiles à l'accomplissement de leurs missions.

En définitive, le CPO contribuerait incontestablement à l'information et au contrôle du Parlement, en favorisant une appréhension d'ensemble sur l'évolution des prélèvements obligatoires.

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission des finances vous propose de **confirmer le vote, tant du Sénat que de l'Assemblée nationale**, intervenu dans le cadre du dernier projet de loi de finances, **en adoptant sous forme de conclusions, le texte de la proposition de loi n° 143 (2004-2005) dans sa rédaction modifiée par la commission.**

CONCLUSIONS DE LA COMMISSION SUR LA PROPOSITION DE LOI TENDANT À CRÉER UN CONSEIL DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

Article unique

I.- Le livre III du code des juridictions financières est complété par un titre V ainsi rédigé :

« *TITRE V*

« *LE CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES*

« *CHAPITRE UNIQUE*

« *Art. L. 351-1.-* Il est institué un Conseil des prélèvements obligatoires, placé auprès de la Cour des comptes et chargé d'apprécier l'évolution et l'impact économique, social et budgétaire de l'ensemble des prélèvements obligatoires, ainsi que de formuler des recommandations sur toute question relative aux prélèvements obligatoires.

« *Art. L. 351-2.-* Le Conseil des prélèvements obligatoires remet chaque année au président de la République et au Parlement un rapport rendant compte de l'exécution de ses travaux. Le compte rendu des débats et les contributions personnelles de ses membres peuvent être joints au rapport.

« *Art. L. 351-3.-* Le Conseil des prélèvements obligatoires peut être chargé, à la demande du Premier ministre ou des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances ou des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des affaires sociales, de réaliser des études relatives à toute question relevant de sa compétence. Les résultats de ces études sont transmis au Premier ministre et aux commissions.

« *Art. L. 351-4.-* Le Conseil des prélèvements obligatoires est présidé par le Premier président de la Cour des comptes. Celui-ci peut se faire représenter par un président de chambre. En cas de partage égal des voix, il a voix prépondérante.

« *Art L. 351-5.-* Le Conseil des prélèvements obligatoires est constitué, outre son président, de huit magistrats ou fonctionnaires, choisis pour leurs compétences en matière de prélèvements obligatoires, ainsi que de huit personnalités qualifiées choisies à raison de leur expérience professionnelle :

« - un membre du Conseil d'Etat, désigné par le vice-président du Conseil d'Etat ;

« - un magistrat de l'ordre judiciaire désigné par le Premier président de la Cour de cassation ;

« - un magistrat de la Cour des comptes désigné par le Premier président de la Cour des comptes ;

« - un inspecteur général des finances désigné par le ministre chargé de l'économie et des finances ;

« - un inspecteur général des affaires sociales désigné par le ministre chargé des affaires sociales ;

« - un inspecteur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques désigné par le ministre chargé de l'économie et des finances ;

« - deux professeurs agrégés des facultés de droit et de sciences économiques désignés respectivement par le ministre chargé de l'économie et des finances et par le ministre chargé des affaires sociales ;

« - une personnalité qualifiée désignée par le ministre chargé de l'économie et des finances ;

« - une personnalité qualifiée désignée par le ministre chargé des affaires sociales ;

« - une personnalité qualifiée désignée par le ministre chargé de l'intérieur ;

« - une personnalité qualifiée désignée par le président de l'Assemblée nationale après avis du président et du rapporteur général de la commission de l'Assemblée nationale chargée des finances ;

« - une personnalité qualifiée désignée par le président de l'Assemblée nationale après avis du président de la commission de l'Assemblée nationale chargée des affaires sociales ;

« - une personnalité qualifiée désignée par le président du Sénat après avis du président et du rapporteur général de la commission du Sénat chargée des finances ;

« - une personnalité qualifiée désignée par le président du Sénat après avis du président de la commission du Sénat chargée des affaires sociales ;

« - une personnalité qualifiée désignée par le président du Conseil économique et social.

« Les personnalités désignées par le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat ou le président du Conseil économique et social ne peuvent appartenir à l'une de ces assemblées.

« *Art. L. 351-6.-* Les membres du Conseil des prélèvements obligatoires autres que son président sont désignés pour deux ans et leur mandat peut être renouvelé une fois. Cependant, à titre exceptionnel, huit des seize membres désignés en 2005, tirés au sort dans les deux mois suivant la nomination de tous les membres, le sont pour une période de quatre ans et leur mandat peut être renouvelé une fois pour une période de deux ans.

« En cas de vacance, pour quelque cause que ce soit, d'un siège autre que celui du président, il est procédé à son remplacement pour la durée restant à courir du mandat. Un mandat exercé pendant moins d'un an n'est pas pris en compte pour l'application de la règle de renouvellement fixée à l'alinéa précédent.

« *Art L. 351-7.-* Le secrétariat du Conseil des prélèvements obligatoires est assuré par la Cour des comptes. Les agents chargés du secrétariat peuvent assister aux réunions du Conseil.

« *Art L. 351-8.-* Le Conseil des prélèvements obligatoires peut faire appel à toute compétence extérieure de son choix. En particulier, le Conseil peut désigner des rapporteurs chargés de recueillir les informations nécessaires à l'exercice de ses missions.

« *Art L. 351-9.-* Afin d'assurer l'information du Conseil des prélèvements obligatoires, le directeur de la sécurité sociale, le directeur du budget, le directeur de la prévision et de l'analyse économique, le directeur de la législation fiscale et le directeur général des collectivités locales assistent, à la demande de son président, à ses réunions, sans voix délibérative, ou s'y font représenter.

« *Art. L. 351-10.-* Pour l'exercice de leurs missions, les membres du Conseil des prélèvements obligatoires et les rapporteurs désignés en application de l'article L. 351-8 ont libre accès aux services, établissements, institutions et organismes entrant dans leur champ de compétences.

« Ceux-ci sont tenus de leur prêter leur concours, de leur fournir toutes justifications et tous renseignements utiles à l'accomplissement de leurs missions.

« *Art. L. 351-11.-* Dans l'exercice des missions qu'elles accomplissent pour le Conseil des prélèvements obligatoires, les personnes visées aux articles L. 351-5, L. 351-7 et L. 351-8 ne peuvent solliciter ou recevoir aucune instruction du gouvernement ou de toute autre personne publique ou privée. Elles sont tenues au secret professionnel sous peine des sanctions prévues à

l'article 226-13 du code pénal et sous réserve des dispositions de l'article 226-14 du code pénal.

« *Art. L. 351-12.-* Les personnalités qualifiées visées à l'article L. 351-5 et les rapporteurs visés à l'article L. 351-8 sont rémunérées dans des conditions propres à assurer leur indépendance.

« *Art. L. 351-13.-* Les conditions de fonctionnement du Conseil des prélèvements obligatoires et les modalités de suppression du Conseil des impôts, auquel le Conseil des prélèvements obligatoires se substitue, sont précisées par décret en Conseil d'Etat. »

II- Les dispositions du I entreront en vigueur à compter du 1^{er} octobre 2005.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 2 février 2005 sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à **l'examen du rapport de M. Jean Arthuis** sur la **proposition de loi n° 143** (2004-2005), présentée par MM. Jean Arthuis et Philippe Marini, tendant à créer un Conseil des prélèvements obligatoires.

M. Jean Arthuis, président, rapporteur, a rappelé que dans le cadre du projet de loi de finances initiale pour 2005, le Sénat avait adopté une disposition tendant à créer un Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) en remplacement du Conseil des impôts, qui avait été proposée par la commission des finances, sur l'initiative de son président et de son rapporteur général et sur laquelle le gouvernement avait donné un avis favorable.

Il a indiqué que le texte adopté par le Sénat avait été approuvé par la commission mixte paritaire après que celle-ci y a apporté des aménagements de caractère purement formel.

Il a rappelé que la disposition en cause avait été déclarée contraire à la Constitution par le Conseil constitutionnel, pour des raisons de forme, au motif que le CPO ne contribuerait pas de façon exclusive à l'information et au contrôle du Parlement sur les finances publiques.

M. Jean Arthuis, président, a précisé qu'il avait déposé, conjointement avec M. Philippe Marini, rapporteur général, une proposition de loi reprenant intégralement le texte adopté par le Parlement, dans sa rédaction issue de la commission mixte paritaire, sur laquelle le gouvernement avait exprimé son accord.

Il a exposé que, sur un plan formel, la proposition de loi était constituée d'un article unique créant un nouveau titre (V) dans le livre III du code des juridictions financières, composé des articles L. 351-1 à L. 351-13.

M. Jean Arthuis, président, a confirmé, comme l'indiquait l'exposé des motifs de cette proposition de loi, qu'il s'agissait, pour avoir une vision complète du niveau des prélèvements obligatoires, qui devrait atteindre 43,7 % du produit intérieur brut en 2005, de créer une seule institution, chargée d'apprécier leur évolution, tant en matière d'impôts que de prélèvements sociaux.

Il a précisé, qu'à cet effet, le Conseil des impôts serait remplacé, à compter du 1er octobre 2005, par un Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) dont la composition serait diversifiée et étoffée au lieu de se limiter à la seule fonction publique.

Il a indiqué que, présidé, comme l'actuel Conseil des impôts, par le Premier président de la Cour des comptes, le CPO serait composé de magistrats, de fonctionnaires et de personnalités qualifiées, choisies pour leur expérience professionnelle. Il a rappelé que les magistrats et fonctionnaires seraient, un membre du Conseil d'Etat, un magistrat de l'ordre judiciaire, un magistrat de la Cour des comptes, un inspecteur général des finances, un inspecteur général des affaires sociales, un inspecteur général de l'INSEE et deux professeurs d'université.

Il a noté que les personnalités qualifiées à raison de leur expérience professionnelle seraient nommées à raison de deux par le Président de l'Assemblée nationale, après avis respectivement des commissions des finances et des affaires sociales, deux par le Président du Sénat, après avis respectivement des commissions des finances et des affaires sociales, un par le Président du Conseil économique et social, un par le ministre chargé des finances, un par le ministre chargé des affaires sociales. Il a ajouté qu'il proposait d'ajouter à la liste, prévue par la proposition de loi initiale, des personnalités qualifiées, un membre désigné par le ministre de l'intérieur, pour tenir compte de la compétence du CPO en matière de fiscalité locale.

M. Jean Arthuis, président, a rappelé que les personnalités qualifiées désignées par le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat ou celui du Conseil économique et social ne pourraient pas appartenir à l'une de ces assemblées et que le mandat des membres du CPO serait fixé à deux ans, renouvelable une fois, ceux-ci, ainsi que les rapporteurs et le secrétariat, étant soumis au secret professionnel.

Il a également mentionné qu'au rapport annuel du CPO, rendant compte de l'exécution de ses travaux et remis au Président de la République et au Parlement, seraient joints le compte rendu des débats ainsi que les éventuelles contributions de ses membres.

Il a noté que le CPO pourrait être saisi par le Premier ministre ou par les commissions des finances ou des affaires sociales des deux assemblées, celui-ci pouvant faire appel à toute compétence extérieure de son choix et désigner des rapporteurs pour recueillir les informations nécessaires à l'exercice de ses missions.

M. Jean Arthuis, président, a également rappelé que les membres et les rapporteurs du CPO disposeraient d'un droit d'accès à l'information comparable à celui reconnu par les textes, aux grands corps d'inspection et, qu'en définitive, le CPO contribuerait incontestablement à l'information et au contrôle du Parlement, en favorisant une appréhension d'ensemble sur l'évolution des prélèvements obligatoires.

Il a en conséquence proposé à la commission de confirmer le vote, tant du Sénat que de l'Assemblée nationale, intervenu dans le cadre du dernier

projet de loi de finances, en adoptant sous forme de conclusions le texte de la proposition de loi.

Un très large débat s'est alors instauré.

Mme Nicole Bricq a convenu de l'opportunité de la création d'un seul organisme pour traiter de l'ensemble des prélèvements obligatoires qu'ils soient fiscaux, sociaux ou locaux, se demandant toutefois s'il ne s'agissait pas quelque peu, dans cette affaire, d'un « règlement de compte » avec le Conseil des impôts à la suite de la publication, l'an dernier, de l'un de ses rapports, portant sur l'impact de la fiscalité sur les délocalisations.

Elle s'est interrogée sur le caractère imprécis de la notion de prélèvements obligatoires et a remarqué que son niveau était fluctuant.

Elle s'est inquiétée de la finalité réelle de la création du Conseil des prélèvements obligatoires se demandant s'il s'agirait d'un instrument destiné à la réduction de la dépense publique alors même que celle-ci pourrait, dans certains cas, être utilement majorée.

Elle a demandé des précisions sur les personnalités qualifiées qui seraient nommées au sein du Conseil des prélèvements obligatoires et en particulier si celles-ci représenteraient les contribuables, observant que c'était là une mission du Parlement.

Enfin, elle s'est inquiétée de l'articulation des dispositions proposées avec celles relatives au contrôle des finances publiques par les rapporteurs spéciaux, figurant à l'article 57 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

M. Jean Arthuis, président, a indiqué que la création du Conseil des prélèvements obligatoires ne pouvait en aucune façon être interprétée comme un « règlement de compte » avec le Conseil des impôts. Il a fait valoir le caractère inévitablement fluctuant du niveau des prélèvements obligatoires, des prévisions prudentes étant susceptibles de générer en fin d'exercice des plus-values fiscales. Il a remarqué que toute modification de la législation fiscale était de nature à faire évoluer, dans un sens ou dans un autre, le niveau de ces prélèvements.

M. Jean Arthuis, président, a exposé que le rôle du Conseil des prélèvements obligatoires serait d'appréhender l'ensemble de ces prélèvements qu'ils soient fiscaux, sociaux ou locaux. Il a remarqué que la « fiscalisation » croissante des contributions sociales démontrait la nécessité d'une vision globale qu'il n'était manifestement pas possible d'avoir sans la prise en compte des charges sociales.

Il a affirmé que le Conseil des prélèvements obligatoires n'aurait pas pour objectif de réduire les dépenses publiques, mais de procéder à une

analyse aussi complète que possible de la situation en matière de prélèvements pesant sur les Français, soulignant qu'il appartiendrait toujours au Parlement de prendre les décisions de caractère politique.

A propos de l'élargissement de la composition du Conseil des prélèvements obligatoires, il a remarqué que le fait pour le Conseil des impôts de n'être composé que de hauts fonctionnaires l'avait conduit à une vision plutôt « étatique » des choses. Il a ajouté qu'il était donc souhaitable d'élargir la composition du Conseil des prélèvements obligatoires à des personnalités qualifiées issues de la société civile afin de donner un éclairage complémentaire à ces expertises.

Il a fait valoir que tous les Français étaient des contribuables, que le Conseil des impôts ne représenterait pas spécifiquement ces derniers, et qu'il appartiendrait toujours au Parlement de consentir à l'impôt.

M. Jean-Jacques Jégou s'est demandé pourquoi la suppression du Conseil des impôts n'apparaissait, au plan formel, qu'à la fin du texte proposé.

Il s'est montré favorable à l'élargissement de la composition du Conseil des prélèvements obligatoires, demandant quelques précisions sur les personnalités qualifiées susceptibles d'être désignées.

Il a fait valoir le côté pédagogique de la création du Conseil des prélèvements obligatoires, de nature à expliciter, y compris à l'opinion publique, les raisons de leur évolution.

M. Jean-Jacques Jégou a mis en garde contre le risque de propositions démagogiques susceptibles d'être formulées par certaines associations ayant pour objet principal la défense des contribuables, observant que la maîtrise de l'évolution des prélèvements obligatoires ne devait pas nécessairement conduire mécaniquement à leur baisse drastique.

A propos du positionnement à la fin du texte proposé, de la disposition supprimant le Conseil des impôts, **M. Jean Arthuis, président**, a expliqué que ce dernier avait été créé par voie réglementaire en 1971 alors qu'il était maintenant proposé une création par voie législative du Conseil des prélèvements obligatoires. Il a précisé que les personnalités qualifiées devant siéger au Conseil des prélèvements obligatoires ne représenteraient pas les contribuables en tant que tels.

M. Jean Arthuis, président, a estimé que la pédagogie nécessaire sur l'évolution des dépenses publiques devrait d'abord être assurée par le Parlement, soulignant que le Conseil des impôts serait à sa disposition, par exemple, pour expertiser la question de savoir si telle ou telle imposition favoriserait ou non les délocalisations, le Parlement devant ensuite prendre les décisions qu'il jugeait utiles.

M. Yves Fréville a craint que le Conseil des prélèvements obligatoires ne demeure pas un « organisme léger », comme l'était le Conseil des impôts, et que la nature des rapports produits en soit altérée.

Approuvant l'élargissement des compétences proposées, il a jugé que le Parlement ne devrait pas « abuser » de son droit de saisine et qu'il convenait de ne pas trop élargir la composition de la nouvelle institution afin d'éviter tout risque de bureaucratie.

M. Jean Arthuis, président, a exclu que le Conseil des impôts soit doté d'une « lourde administration ». Il a indiqué que le Parlement utiliserait à bon escient son droit de saisine, comme il le faisait actuellement avec la Cour des comptes, pour ses demandes d'enquêtes dans le cadre de l'article 58-2 de la LOLF, ajoutant qu'il prendrait l'initiative d'un dialogue régulier avec le Conseil des prélèvements obligatoires, comme cela était déjà le cas de façon fructueuse avec la Cour des comptes.

M. Philippe Adnot a souhaité que les personnalités qualifiées destinées à siéger au sein du CPO ne soient pas des experts.

M. Jean Arthuis, président, a précisé que, selon le texte proposé pour l'article L. 351-5 du code des juridictions financières, les huit personnalités qualifiées seraient choisies à raison de leur expérience professionnelle.

M. Michel Mercier a approuvé la démarche consistant à confier l'analyse, à une seule instance, de l'ensemble des questions relatives aux prélèvements obligatoires, y compris la fiscalité locale. Il a toutefois observé que les transferts de compétences de l'Etat vers les collectivités territoriales pourraient se traduire par des baisses d'impôts nationaux et une progression de la fiscalité locale, soulignant que le Conseil des prélèvements obligatoires devrait bien expertiser toutes les causes de ces évolutions. Remarquant que les dépenses obligatoires des collectivités territoriales étaient fixées par le Parlement, citant par exemple le récent projet de loi pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, qui entraînerait de lourdes charges financières pour les départements, il a exprimé la crainte que le Conseil des prélèvements obligatoires porte des jugements injustes sur certaines collectivités.

M. Jean Arthuis, président, a confirmé l'inclusion de la fiscalité locale dans les compétences du Conseil des prélèvements obligatoires, précisant, d'une part, que, dans cet esprit, il proposait qu'une personnalité qualifiée soit désignée par le ministre de l'intérieur, et, d'autre part, qu'il serait loisible aux assemblées parlementaires de désigner des personnalités qualifiées à raison de leurs compétences en matière de fiscalité locale.

A **M. Yann Gaillard** qui s'interrogeait sur la définition des prélèvements obligatoires, **M. Jean Arthuis, président**, a répondu que cette notion était explicitée dans l'exposé des motifs de la proposition de loi.

Mme Nicole Bricq s'est demandé en quoi le Parlement avait besoin de créer un Conseil des prélèvements obligatoires pour avoir une vision globale de ces derniers et a souhaité des précisions sur les membres susceptibles d'être désignés au titre des personnalités qualifiées. Elle s'est interrogée sur l'opportunité de la désignation d'une personnalité qualifiée par le ministre de l'intérieur, alors même que les associations d'élus locaux ne procéderaient à aucune nomination.

M. Jean Arthuis, président, a observé que le Sénat, contrairement à l'Assemblée nationale, organisait, chaque année, sur la base notamment d'un rapport présenté par le rapporteur général, un débat sur les prélèvements obligatoires en application de l'article 52 de la LOLF, manifestant ainsi son souci d'une vision globale, ajoutant que les modalités de ce débat seraient redéfinies par la commission des finances pour tenir compte de l'entrée en vigueur de ladite LOLF. A propos des personnalités qualifiées choisies à raison de leur expérience professionnelle, il a précisé qu'il s'agirait de personnalités exerçant leurs compétences en dehors de la sphère publique.

En réponse à Mme Nicole Bricq, il a précisé que la rédaction proposée pour l'article L. 351-3 du code des juridictions financières devait se comprendre comme ne prévoyant pas de saisine conjointe, même si le Premier ministre et les commissions parlementaires auraient la faculté de se concerter pour la détermination d'un sujet d'étude.

M. Marc Massion, observant que le Conseil des impôts était réputé indépendant dans sa composition, a considéré que la désignation de membres du Conseil des prélèvements obligatoires par des personnalités politiques conférerait à ce Conseil une certaine « coloration politique », susceptible d'apparaître préjudiciable à son indépendance et à sa compétence technique. Il a, en conséquence, manifesté son opposition à la désignation de membres du Conseil des prélèvements obligatoires par des ministres ou des élus.

M. Serge Dassault s'est interrogé sur l'utilité réelle de la création du Conseil des prélèvements obligatoires, observant que le gouvernement risquerait de ne pas pouvoir suivre ses recommandations, dès lors qu'il ne disposerait pas d'une marge de manœuvre budgétaire suffisante, à cet effet. Il a manifesté le souhait d'une représentation des chefs d'entreprise, notamment du secteur industriel au sein du CPO.

M. Jean Arthuis, président, a fait valoir qu'il conviendrait de veiller à une meilleure prise en compte des recommandations du Conseil des prélèvements obligatoires et a ajouté que la commission des finances ne manquait pas de procéder à l'audition de chefs d'entreprise.

M. Yves Fréville a rappelé la qualité des travaux réalisés par le Conseil des impôts et s'est donc félicité de l'extension de son champ d'investigation potentiel.

M. Bernard Angels, se montrant perplexe sur le dispositif proposé, a exprimé ses craintes sur l'indépendance d'une institution dont la moitié des membres serait désignée par des personnalités politiques.

M. Jean Arthuis, président, a indiqué que rien ne s'opposait à ce que la commission puisse entendre, préalablement à sa désignation, la personnalité susceptible d'être proposée, après avis du président et du rapporteur général de la commission des finances, estimant d'une manière plus générale qu'il était possible d'innover dans le processus de désignation des représentants de la commission au sein de certains organismes.

Après avoir approuvé, sur la proposition de **M. Jean Arthuis, président**, la désignation d'une huitième personnalité qualifiée désignée par le ministre de l'intérieur et ajoutée à la liste des directeurs susceptibles d'assister aux réunions du Conseil, sans voix délibérative, le directeur général des collectivités locales, la commission a adopté deux modifications rédactionnelles proposées respectivement par M. Yann Gaillard et Mme Nicole Bricq.

La commission a alors **adopté l'ensemble de la proposition de loi dans sa rédaction ainsi modifiée.**

TABLEAU COMPARATIF

Texte de la proposition de loi	Texte adopté par la Commission
I.- Le livre III du code des juridictions financières est complété par un titre V ainsi rédigé :	Alinéa sans modification
« TITRE V	Alinéa sans modification
« LE CONSEIL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES	Alinéa sans modification
« CHAPITRE UNIQUE	Alinéa sans modification
« Art. L. 351-1.- Il est institué un Conseil des prélèvements obligatoires, placé auprès de la Cour des comptes et chargé d'apprécier l'évolution et l'impact économique, social et budgétaire de l'ensemble des prélèvements obligatoires, ainsi que de formuler des recommandations sur toute question relative aux prélèvements obligatoires.	« Art. L. 351-1.- Sans modification
« Art. L. 351-2.- Le Conseil des prélèvements obligatoires remet chaque année au président de la République et au Parlement un rapport rendant compte de l'exécution de ses travaux. Ce rapport, auquel est joint le compte rendu des débats auquel il a donné lieu au sein du Conseil, ainsi que, éventuellement, les contributions personnelles de ses membres, est rendu public.	« Art. L. 351-2.- Le Conseil de ses travaux. <i>Le compte rendu des débats et les contributions personnelles de ses membres peuvent être joints au rapport.</i>
« Art. L. 351-3.- Le Conseil des prélèvements obligatoires peut être chargé, à la demande du Premier ministre, des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances ou des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des affaires sociales, de réaliser des études relatives à toute question relevant de sa compétence. Les résultats de ces études sont transmis au Premier ministre et aux commissions.	« Art. L. 351-3.- Le Conseil du Premier ministre <i>ou</i> des commissions commissions.
« Art. L. 351-4.- Le Conseil des prélèvements obligatoires est présidé par le Premier président de la Cour des comptes. Celui-ci peut se faire représenter par un président de chambre. En cas de partage égal des voix, il a voix prépondérante.	« Art. L. 351-4.- Sans modification
« Art. L. 351-5.- Le Conseil des prélèvements obligatoires est constitué, outre son président, de huit magistrats ou fonctionnaires, choisis pour leurs compétences en matière de prélèvements obligatoires, ainsi que de sept personnalités qualifiées choisies à raison de leur expérience professionnelle :	« Art. L. 351-5.- Le Conseil des prélèvements obligatoires ainsi que de <i>huit</i> personnalités qualifiées expérience professionnelle :

Texte de la proposition de loi	Texte adopté par la Commission
« - un membre du Conseil d'Etat, désigné par le vice-président du Conseil d'Etat ;	Alinéa sans modification
« - un magistrat de l'ordre judiciaire désigné par le Premier président de la Cour de cassation ;	Alinéa sans modification
« - un magistrat de la Cour des comptes désigné par le Premier président de la Cour des comptes ;	Alinéa sans modification
« - un inspecteur général des finances désigné par le ministre chargé de l'économie et des finances ;	Alinéa sans modification
« - un inspecteur général des affaires sociales désigné par le ministre chargé des affaires sociales ;	Alinéa sans modification
« - un inspecteur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques désigné par le ministre chargé de l'économie et des finances ;	Alinéa sans modification
« - deux professeurs agrégés des facultés de droit et de sciences économiques désignés respectivement par le ministre chargé de l'économie et des finances et par le ministre chargé des affaires sociales ;	Alinéa sans modification
« - une personnalité qualifiée désignée par le ministre chargé de l'économie et des finances ;	Alinéa sans modification
« - une personnalité qualifiée désignée par le ministre chargé des affaires sociales ;	Alinéa sans modification
« - une personnalité qualifiée désignée par le président de l'Assemblée nationale après avis du président et du rapporteur général de la commission de l'Assemblée nationale chargée des finances ;	« - <i>une personnalité qualifiée désignée par le ministre chargé de l'intérieur ;</i>
« - une personnalité qualifiée désignée par le président de l'Assemblée nationale après avis du président de la commission de l'Assemblée nationale chargée des affaires sociales ;	Alinéa sans modification
« - une personnalité qualifiée désignée par le président du Sénat après avis du président et du rapporteur général de la commission du Sénat chargée des finances ;	Alinéa sans modification
« - une personnalité qualifiée désignée par le président du Sénat après avis du président de la commission du Sénat chargée des affaires sociales ;	Alinéa sans modification
« - une personnalité qualifiée désignée par le	Alinéa sans modification

Texte de la proposition de loi

président du Conseil économique et social.

« Les personnalités désignées par le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat ou le président du Conseil économique et social ne peuvent appartenir à l'une de ces assemblées.

« *Art. L. 351-6.-* Les membres du Conseil des prélèvements obligatoires autres que son président sont désignés pour deux ans et leur mandat peut être renouvelé une fois. Cependant, à titre exceptionnel, huit des quinze membres désignés en 2005, tirés au sort dans les deux mois suivant la nomination de tous les membres, le sont pour une période de quatre ans et leur mandat peut être renouvelé une fois pour une période de deux ans.

« En cas de vacance, pour quelque cause que ce soit, d'un siège autre que celui du président, il est procédé à son remplacement pour la durée restant à courir du mandat. Un mandat exercé pendant moins d'un an n'est pas pris en compte pour l'application de la règle de renouvellement fixée à l'alinéa précédent.

« *Art L. 351-7.-* Le secrétariat du Conseil des prélèvements obligatoires est assuré par la Cour des comptes. Les agents chargés du secrétariat peuvent assister aux réunions du Conseil.

« *Art L. 351-8.-* Le Conseil des prélèvements obligatoires peut faire appel à toute compétence extérieure de son choix. En particulier, le Conseil peut désigner des rapporteurs chargés de recueillir les informations nécessaires à l'exercice de ses missions.

« *Art L. 351-9.-* Afin d'assurer l'information du Conseil des prélèvements obligatoires, le directeur de la sécurité sociale, le directeur du budget, le directeur de la prévision et de l'analyse économique *et* le directeur de la législation fiscale assistent, à la demande de son président, à ses réunions, sans voix délibérative, ou s'y font représenter.

« *Art. L. 351-10.-* Pour l'exercice de leurs missions, les membres du Conseil des prélèvements obligatoires et les rapporteurs désignés en application de l'article L. 351-8 ont libre accès aux services, établissements, institutions et organismes entrant dans leur champ de compétences.

« Ceux-ci sont tenus de leur prêter leur concours, de leur fournir toutes justifications et tous renseignements utiles à l'accomplissement de leurs missions.

Texte adopté par la Commission

Alinéa sans modification

« *Art. L. 351-6.-* Les membres du Conseil des prélèvements obligatoires ...

... huit des *seize* membres ...

... deux ans.

Alinéa sans modification

« *Art. L. 351-7.-* Sans modification

« *Art. L. 351-8.-* Sans modification

« *Art L. 351-9.-* Afin d'assurer l'information du Conseil des prélèvements obligatoires, ...

... de l'analyse économique, le directeur de la législation fiscale *et le directeur général des collectivités locales* assistent, ...
... représenter.

« *Art. L. 351-10.-* Sans modification

Texte de la proposition de loi

« *Art. L. 351-11.-* Dans l'exercice des missions qu'elles accomplissent pour le Conseil des prélèvements obligatoires, les personnes visées aux articles L. 351-5, L. 351-7 et L. 351-8 ne peuvent solliciter ou recevoir aucune instruction du gouvernement ou de toute autre personne publique ou privée. Elles sont tenues au secret professionnel sous peine des sanctions prévues à l'article 226-13 du code pénal et sous réserve des dispositions de l'article 226-14 du code pénal.

« *Art. L. 351-12.-* Les personnalités qualifiées visées à l'article L. 351-5 et les rapporteurs visés à l'article L. 351-8 sont rémunérées dans des conditions propres à assurer leur indépendance.

« *Art. L. 351-13.-* Les conditions de fonctionnement du Conseil des prélèvements obligatoires et les modalités de suppression du Conseil des impôts, auquel le Conseil des prélèvements obligatoires se substitue, sont précisées par décret en Conseil d'Etat. »

II.- Les dispositions du I entreront en vigueur à compter du 1er octobre 2005.

Texte adopté par la Commission

« *Art. L. 351-11.-* Sans modification

« *Art. L. 351-12.-* Sans modification

« *Art. L. 351-13.-* Sans modification

II.- Sans modification