

N° 48

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2002-2003

Annexe au procès-verbal de la séance du 6 novembre 2002

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur les **prélèvements obligatoires et leur évolution**,*

Par M. Philippe MARINI,

Rapporteur général,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. Jacques Oudin, Gérard Miquel, Claude Belot, Roland du Luart, Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Aymeri de Montesquiou, *vice-présidents* ; MM. Yann Gaillard, Marc Massion, Michel Sergeant, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Philippe Adnot, Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Jacques Baudot, Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Thierry Foucaud, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Hubert Haenel, Claude Haut, Roger Karoutchi, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, François Marc, Michel Mercier, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, René Trégouët.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION.....	7
CHAPITRE PREMIER L'ÉVOLUTION GÉNÉRALE DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES	
I. LA LÉGISLATURE 1997-2001 : DES PRÉLÈVEMENTS NON STABILISÉS MALGRÉ LA FORTE CROISSANCE	7
A. UNE PÉRIODE 1997-2001 MARQUÉE PAR LA DYNAMIQUE DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES	8
1. <i>Une croissance exceptionnelle non utilisée.....</i>	8
2. <i>348 milliards d'euros de prélèvements supplémentaires cumulés en cinq ans.....</i>	9
B. L'ACCROISSEMENT DE LA PRESSION FISCALE ET SOCIALE ENTRE 1997 ET L'ÉTÉ 2000	14
1. <i>Un discours non suivi d'effets sur la nécessaire baisse des prélèvements obligatoires</i>	14
2. <i>Le résultat : l'explosion de la pression fiscale et sociale.....</i>	15
C. PAS DE RÉDUCTION STRUCTURELLE DES PRÉLÈVEMENTS MALGRÉ LES MESURES PRISES EN 2000-2001	17
1. <i>L'année 2000, une prise de conscience bien tardive.....</i>	17
2. <i>Une année 2001 marquée par des résultats mitigés.....</i>	18
II. LA STRUCTURE ACTUELLE DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES	20
A. LES PRÉLÈVEMENTS DE L'ÉTAT : 40 % DU TOTAL DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES.....	20
1. <i>La structure des prélèvements de l'Etat en 2001.....</i>	20
2. <i>Les prélèvements de l'Etat en 2002 et 2003.....</i>	22
B. LES ADMINISTRATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE : PRÈS DE LA MOITIÉ DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES	23
1. <i>Une augmentation continue depuis 1997.....</i>	25
2. <i>La part croissante de la fiscalité au sein des prélèvements sociaux.....</i>	27
C. LES IMPOSITIONS LOCALES : 11,4 % DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES	29
1. <i>87,4 % des ressources propres issues des impôts.....</i>	30
2. <i>La structure de la fiscalité locale : 3/4 d'impôts directs, 1/4 d'impôts indirects.....</i>	30
D. LE PRÉLÈVEMENT AU PROFIT DE L'UNION EUROPÉENNE.....	32
1. <i>15,8 milliards d'euros prévus pour 2003.....</i>	32
2. <i>La France, contributeur net au budget communautaire.....</i>	34

CHAPITRE II

LA POLITIQUE DU GOUVERNEMENT : CONFORTER NOS ENGAGEMENTS EUROPÉENS DE BAISSE DURABLE DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

I. LA PÉRIODE 2002-2003 : UN CAP CLAIR DE DIMINUTION DES PRÉLÈVEMENTS DANS UN CONTEXTE ÉCONOMIQUE PLUS DIFFICILE	35
A. UN CAP CLAIR DE BAISSSES D'IMPÔTS DÈS 2002	35
1. <i>Des mesures de baisse prises dès l'été 2002</i>	35
2. <i>Une nouvelle diminution prévue pour 2003</i>	36
B. DANS UN CONTEXTE DE RALENTISSEMENT ÉCONOMIQUE, RÉFORMER POUR NE PAS DÉGRADER NOS FINANCES PUBLIQUES	38
1. <i>Un contexte difficile : le ralentissement de la croissance</i>	38
2. <i>Les aléas liés au coefficient d'élasticité fiscale</i>	38
II. AMÉLIORER DURABLEMENT LA POSITION DE LA FRANCE EN EUROPE	40
A. DES ENGAGEMENTS ENVERS L'UNION EUROPÉENNE TROP LONGTEMPS DIFFÉRÉS	40
1. <i>Les programmes pluriannuels 1999-2001</i>	40
2. <i>Des engagements non tenus</i>	40
B. LE PROGRAMME PLURIANNUEL 2004-2006 : BAISSER LES PRÉLÈVEMENTS POUR SOUTENIR L'EMPLOI ET L'ACTIVITÉ	42
1. <i>La programmation 2003-2005 transmise par le précédent gouvernement</i>	42
2. <i>Un programme actualisé par le gouvernement du fait de baisses d'impôts supplémentaires</i>	43

CHAPITRE III

LES PRÉCONISATIONS DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES : FAVORISER L'EMPLOI, L'INITIATIVE ET L'ATTRACTIVITÉ DE LA FRANCE

I. UNE EXIGENCE IMMÉDIATE : SOUTENIR LA CROISSANCE ET L'EMPLOI	47
A. LES MESURES IMMÉDIATES : BAISSER LES COTISATIONS SOCIALES DES EMPLOYEURS ET L'IMPÔT SUR LE REVENU	47
1. <i>Les résultats d'une étude commandée par votre commission des finances...</i>	47
2. <i>...valident la première stratégie de baisse d'impôts</i>	48
B. DES PISTES DE RÉFORMES À COURT ET MOYEN TERMES	48
1. <i>Relancer l'initiative et l'investissement des entreprises</i>	48
2. <i>Aménager une « fiscalité patrimoniale » particulièrement pénalisante</i>	49
3. <i>Supprimer les prélèvements néfastes à l'emploi</i>	50
II. DES RÉFORMES DE FOND POUR DÉVELOPPER L'ATTRACTIVITÉ FISCALE DE NOTRE PAYS	51
A. METTRE FIN À « L'EXCEPTION FRANÇAISE » EN EUROPE	51
1. <i>Un constat bien établi : des taux de prélèvements parmi les plus élevés de l'Union européenne</i>	51
2. <i>La nécessité de tirer profit de l'expérience étrangère : une étude entreprise par votre commission des finances</i>	53

B. TIRER LES ENSEIGNEMENTS DES TRAVAUX DU SÉNAT SUR L'EXPATRIATION DES COMPÉTENCES ET DES CAPITAUX	53
1. <i>Le rapport du Sénat sur l'expatriation</i>	53
2. <i>Des mesures concrètes attendues</i>	54
C. ACCROÎTRE LA LISIBILITÉ ET LA STABILITÉ DE NOTRE SYSTÈME FISCAL	54
1. <i>Limiter le recours aux dispositions fiscales rétroactives</i>	54
2. <i>Simplifier considérablement notre système fiscal</i>	55
EXAMEN EN COMMISSION	56
ANNEXE : LE CADRE JURIDIQUE FIXÉ PAR L' ARTICLE 52 DE LA LOI ORGANIQUE DU 1^{er} AOUT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES	61

INTRODUCTION

BAISSE DES PRÉLÈVEMENTS : POUR UN CONTRAT DE LÉGISLATURE

Le présent rapport est une novation issue de la volonté unanime du Parlement.

Présenté pour la première fois cette année, en application de l'article 52 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, il résulte d'une initiative commune de votre rapporteur général et de notre ancien collègue Charles Descours, alors rapporteur du projet de loi de financement de la sécurité sociale au nom de la commission des affaires sociales, et à laquelle l'Assemblée nationale avait pleinement souscrit.

Il vise à retracer « *l'ensemble des prélèvements obligatoires ainsi que leur évolution* », et présente, à ce titre, un double objet : pédagogique et prospectif.

Donnant lieu à un débat préalable à la discussion du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale, il constitue un instrument indispensable afin d'améliorer la lisibilité de nos finances publiques dont l'audit de juin 2002 avait dénoncé, non sans raison, « *l'extraordinaire complexité des imbrications* ».

Il permet, par ailleurs, au seuil d'une nouvelle législature, de réfléchir aux voies et moyens de réduire le poids devenu excessif des prélèvements qui pèsent sur les Français, et d'inscrire ce mouvement de baisse dans la durée.

En l'espèce, le ralentissement de la croissance qui pèse sur la situation des finances de la France démontre amplement qu'une diminution durable de la pression fiscale et sociale doit s'accompagner d'une « remise à plat » des dépenses publiques, et cela grâce à la nécessaire réforme de l'Etat et de l'action publique.

CHAPITRE PREMIER

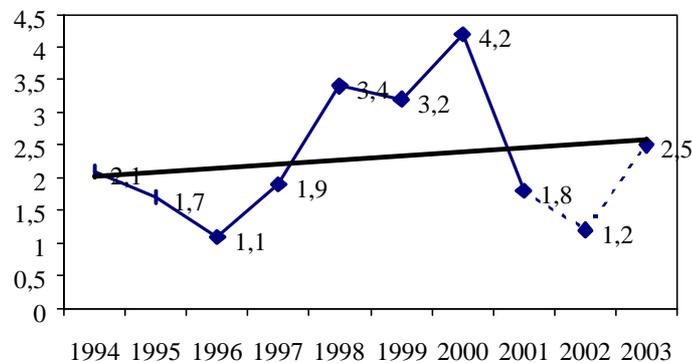
L'ÉVOLUTION GÉNÉRALE DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

I. LA LÉGISLATURE 1997-2001 : DES PRÉLÈVEMENTS NON STABILISÉS MALGRÉ LA FORTE CROISSANCE

Au cours de la période 1997-2001 les prélèvements obligatoires n'ont pas été stabilisés malgré une forte croissance et non en raison de cette forte croissance, comme le précédent gouvernement avait tenté de le faire croire.

La croissance du PIB français (en volume) depuis 1994

(par rapport à l'année précédente, en %)



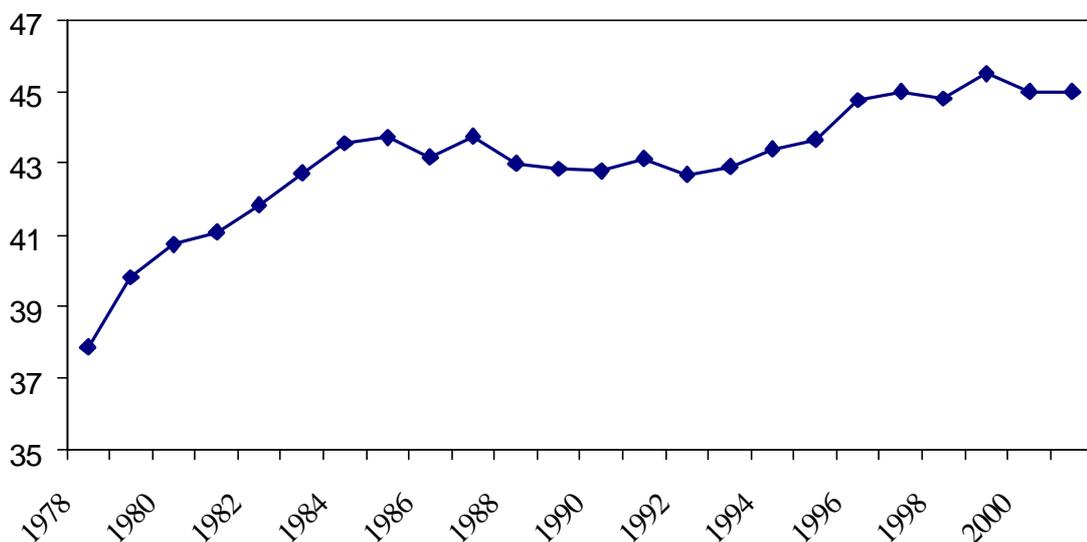
Il est, en effet, plus facile de réduire la « captation » de la sphère publique en période de croissance économique qu'en période de ralentissement : les ressources prélevées pour les dépenses de redistribution sont moins nécessaires, la hausse spontanée des recettes suffit, à elle seule, à couvrir les besoins des administrations publiques.

Ainsi, il est évident que ce que l'on avait appelé familièrement le « théorème de DSK », du nom de l'ancien ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, M. Dominique Strauss-Kahn, s'invalide : entre 1997 et 2000, les prélèvements n'ont pas augmenté simplement du fait de la hausse

spontanée des impôts et cotisations sociales (qui aurait pu être contenue ou inversée par des allègements) mais, avant tout, par l'absence de mesures fiscales et même par l'aggravation de la pression fiscale, comme en a témoigné le niveau record de prélèvements obligatoires de 1999. En effet, au cours de cette année, marquée par l'épisode dit de la « cagnotte », les prélèvements obligatoires ont atteint le niveau le plus élevé jamais connu : 45,5 points de PIB.

Les prélèvements obligatoires depuis 1978

(en points de PIB)



Source : INSEE – comptes nationaux

A. UNE PÉRIODE 1997-2001 MARQUÉE PAR LA DYNAMIQUE DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

1. Une croissance exceptionnelle non utilisée

De 1997 à 2001, les prélèvements obligatoires ont connu une évolution à la hausse avant de revenir légèrement au-dessus de leur niveau de 1996 en pourcentage du PIB.

La croissance n'a donc absolument pas été mise à profit pendant ces années pour réduire le poids de la sphère publique dans l'économie française.

Evolution du taux de prélèvements obligatoires 1996-2001

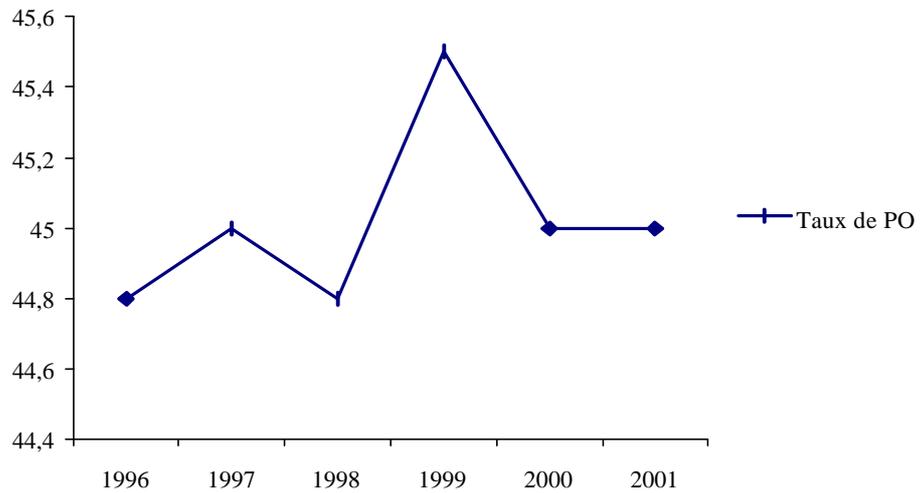
(en points de PIB)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Taux de PO	44,8	45,0	44,8	45,5	45,0	45,0

Source : rapport sur les prélèvements obligatoires et leur évolution – PLF 2003

Evolution du taux de prélèvements obligatoires 1996-2001

(en points de PIB)



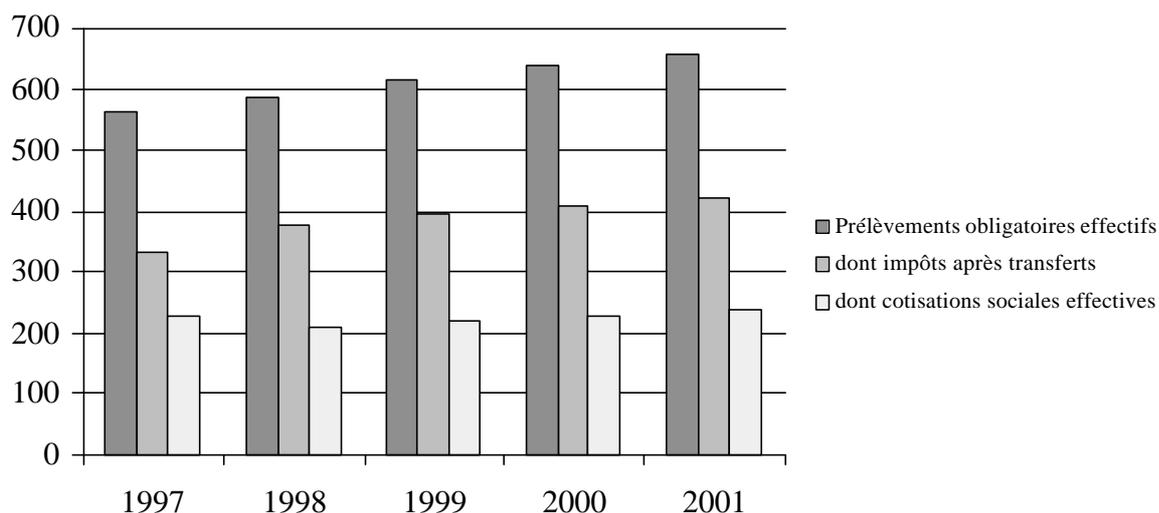
2. 348 milliards d'euros de prélèvements supplémentaires cumulés en cinq ans

Si l'on examine l'évolution des prélèvements obligatoires en valeur, il faut constater une hausse continue sur la période 1997-2001. Cette hausse a été marquée par une augmentation relative du poids des impôts par rapport à celui des cotisations sociales.

a) La « dynamique » des impôts affectés à la sécurité sociale

Evolution en valeur des prélèvements obligatoires 1997-2001

(en milliards d'euros)



Si l'on examine plus précisément la période 1997-2001, en la comparant à la période 1991-1996, des évolutions majeures apparaissent :

- les impôts ont rapporté 71,3 milliards d'euros par an sur la période 1997-2001 soit 2,7 fois plus que pendant les cinq années précédentes.

Ce sont les impôts affectés à la sécurité sociale qui se sont montrés les plus dynamiques puisqu'ils ont rapporté en moyenne 40,3 milliards d'euros supplémentaires par an, soit 4,5 fois plus que sur la période 1991-1996.

Les impôts d'Etat ont également progressé fortement, avec 23,2 milliards d'euros supplémentaires en moyenne annuelle (2,8 fois plus qu'entre 1991 et 1996), alors que les impôts des administrations locales ont moins progressé que sur la période 1991-1996, le surplus annuel étant de 5,7 milliards d'euros par an, contre 9,5 milliards d'euros par an sur la période 1991-1996. Les prélèvements au profit de l'Union européenne ont enfin connu une régression en valeur.

- les cotisations sociales ont décliné de 1,7 milliard d'euros par an sur la période 1997-2001, contre une progression de 18,8 milliards d'euros par an entre 1991 et 1996.

L'essentiel de cette décreue s'explique par la diminution des cotisations au profit des organismes de sécurité sociale. Cette décroissance a toutefois été plus que compensée par la hausse des impôts, si bien que le surplus de prélèvements au profit de la sécurité sociale s'est élevé à 37 milliards d'euros par an entre 1997 et 2001 contre 27 milliards d'euros sur la période 1996-2001. L'Etat a quant à lui enregistré au total, compte tenu de l'accroissement des cotisations sociales qui lui sont versées, un surplus annuel de recettes pour 24,8 milliards d'euros entre 1997 et 2001, contre 8,8 milliards d'euros sur la période 1991-1996.

**Prélèvements supplémentaires en moyenne annuelle sur les périodes
1991-1996 et 1997-2001**

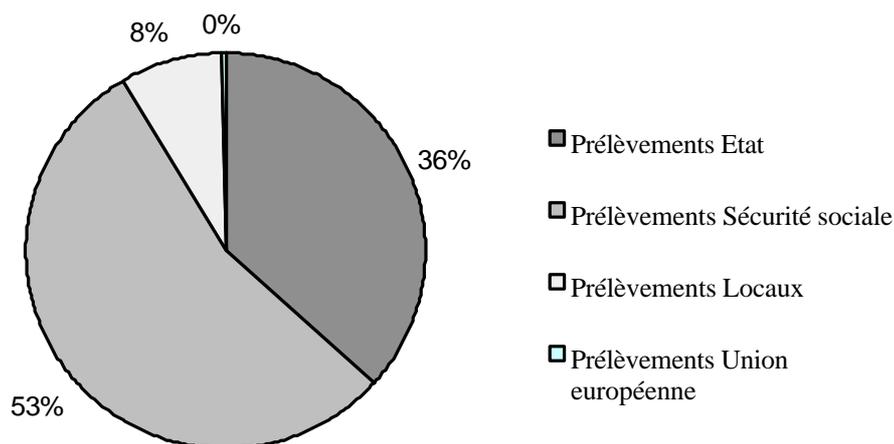
(en milliards)

	1991-1996	1997-2001	1991-1996	1997-2001	Coefficient d'évolution
	euros	euros	francs	francs	
Prélèvements obligatoires	45,5	69,6	298	457	1,5
dont impôts	26,8	71,3	176	468	2,7
<i>Etat</i>	8,3	23,2	54	152	2,8
<i>ODAC</i>	1,6	2,1	10	14	1,3
<i>APUL</i>	9,5	5,7	63	37	0,6
<i>Sécurité sociale</i>	9,0	40,3	59	264	4,5
<i>UE</i>	-1,7	0,1	-11	1	0,0
dont cotisations sociales	18,8	-1,7	123	-11	-0,1
<i>Etat</i>	0,5	1,7	3	11	3,5
<i>Sécurité sociale</i>	18,2	-3,4	119	-22	-0,2
Prélèvements Etat	8,8	24,8	58	163	2,8
Prélèvements Sécurité sociale	27,2	36,9	178	242	1,4

Source : INSEE – comptes nationaux

Au total, en cumul, les prélèvements sociaux ont représenté 53 % des prélèvements supplémentaires sur la période 1997-2001 contre 36 % pour les prélèvements de l'Etat et seulement 8 % pour les prélèvements locaux.

Répartition des prélèvements obligatoires supplémentaires sur la période 1997-2001



b) Un prélèvement égal à 47,6 % de l'accroissement de la richesse nationale sur cinq ans

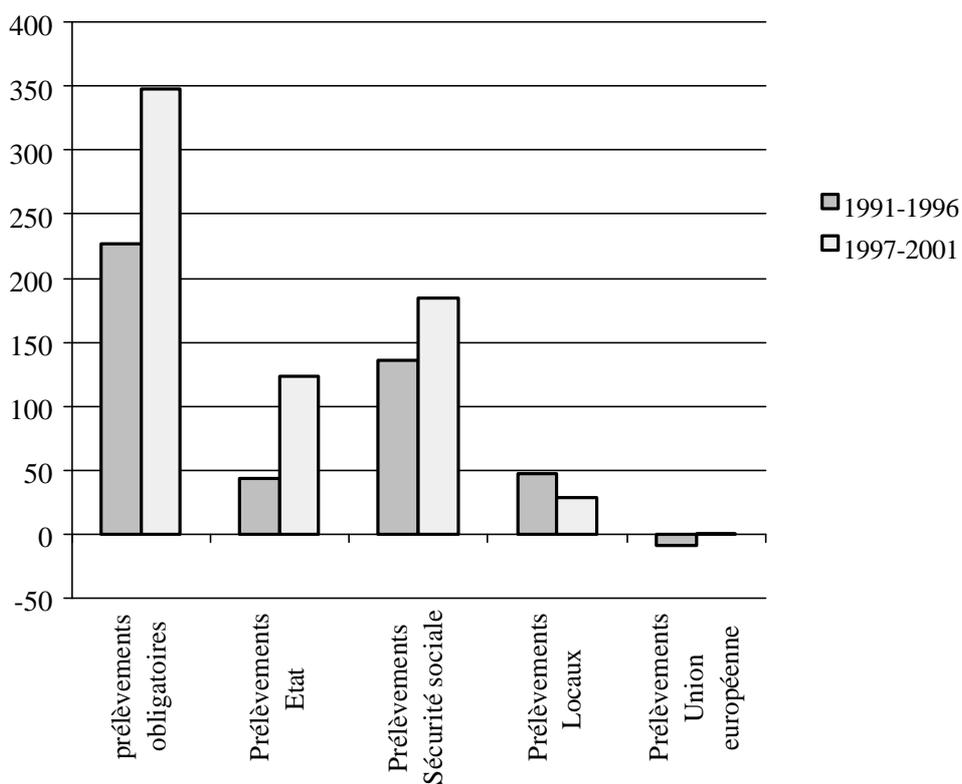
Bien évidemment, ces évolutions en valeur (c'est-à-dire incluant l'effet de l'inflation) doivent prendre en compte l'effet de la croissance pendant les périodes considérées : l'accroissement des revenus et des salaires a engendré des hausses de cotisations sociales et d'imposition.

Il n'en reste pas moins qu'en termes réels, l'Etat et la sécurité sociale ont disposé dans les cinq années passées de moyens exceptionnels résultant de la croissance de l'économie française. En cumul, ces prélèvements supplémentaires sur l'économie française se sont élevés à 348 milliards d'euros sur cinq années, c'est-à-dire que 47,6 % de l'accroissement de la richesse nationale a été prélevé sur les cinq années¹ !

¹ Contre des prélèvements à hauteur de 227 milliards d'euros pour les cinq années précédentes, soit un pourcentage de « captation » par la sphère publique presque équivalent, de 47,50 %, mais dans une situation économique beaucoup moins favorable.

**Montant comparé en valeur des prélèvements obligatoires supplémentaires
sur les périodes 1991-1996 et 1997-2001**

(en milliards d'euros cumulés)



Source : INSEE – comptes nationaux

Les « marges de manoeuvre » pour baisser durablement les prélèvements obligatoires étaient donc extrêmement favorables durant les ces cinq dernières années mais, malheureusement, elles n'ont pas été exploitées.

B. L'ACCROISSEMENT DE LA PRESSION FISCALE ET SOCIALE ENTRE 1997 ET L'ÉTÉ 2000

1. Un discours non suivi d'effets sur la nécessaire baisse des prélèvements obligatoires

L'évolution des prélèvements obligatoires sur la période 1997-2001 aurait pu être liée à la seule « hausse spontanée » des recettes, le gouvernement ayant tiré profit de la croissance sans réformer la sphère publique, mais il n'en est rien.

Pendant les années 1997-2000, votre commission des finances n'a cessé de dénoncer l'augmentation réelle des prélèvements obligatoires¹. Bien qu'il s'en soit défendu, le gouvernement avait choisi d'augmenter les recettes de l'Etat et de la sécurité sociale par le maintien d'une pression élevée sur le contribuable. La baisse des prélèvements, sans cesse promise, était en réalité constamment différée.

De fait la première décision prise par le gouvernement avait été **de faire adopter la loi portant mesures urgentes financières et fiscales qui alourdissait les prélèvements fiscaux de 3,5 milliards d'euros dès 1997, soit 0,28 point de PIB.**

Malgré l'absence de toute mesure réelle, le gouvernement ne s'était pas montré avare de discours sur les prélèvements obligatoires, la présentation des lois de finances initiales pour 1998, 1999 et 2000 lui ayant donné l'occasion d'annoncer des diminutions successives, diminutions figurant d'ailleurs au sein des programmes triennaux des finances publiques adressés à Bruxelles.

Dans son rapport déposé pour le débat d'orientation budgétaire pour 2000, les mesures déjà adoptées semblaient pleinement satisfaisantes pour le gouvernement, alors même qu'elles n'avaient pas permis d'abaisser le niveau des prélèvements : *« en 2000, la poursuite des réformes amorcées en loi de finances pour 1999 contribuera à l'objectif de réduction des prélèvements ».*

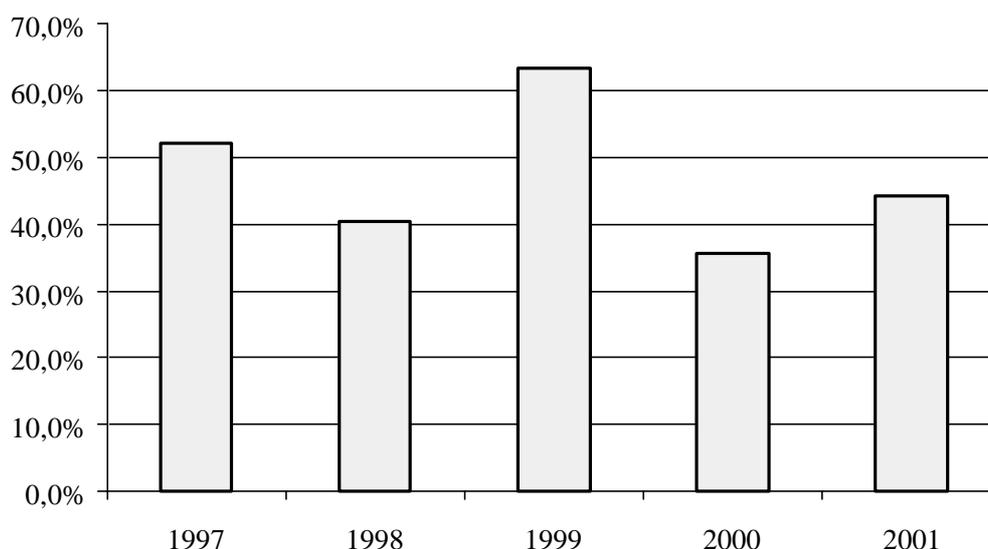
¹ Sur ce point, on se reportera utilement au rapport n° 437 (1998-1999) relatif au débat d'orientation budgétaire pour 2000 : « Des intentions aux faits », et notamment à son chapitre II : « Des prélèvements obligatoires délibérément élevés ».

2. Le résultat : l'explosion de la pression fiscale et sociale

Les résultats en termes de prélèvements obligatoires jusqu'en 2000 n'ont pas été à la hauteur des discours, loin de là.

De fait, le pic historique de prélèvements obligatoires atteint en 1999 (45,5 % du PIB) a confirmé l'analyse de votre commission des finances : **près des deux-tiers de l'augmentation de la richesse nationale a été prélevée par la sphère publique cette année**, un taux exceptionnellement élevé comparé à ceux de 1998 (40,4 %) et de 1997 (52,1 %) et sensiblement plus élevé que les taux de nos principaux voisins européens¹.

Part de l'augmentation de la richesse nationale prélevée entre 1997 et 2001



Source : données INSEE – comptes nationaux

Comme le soulignait l'INSEE dans sa lettre sur les comptes des administrations publiques en 1999, « la réduction du déficit résulte d'une forte hausse des prélèvements obligatoires » confortant ainsi l'exception française en matière de finances publiques.

¹ Selon le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, la part de l'augmentation de la richesse nationale prélevée par la hausse des prélèvements obligatoires en 1999 s'était élevée à 23,9 % au Royaume-Uni, 54,6 % en Italie et 68,3 % en Allemagne.

Les explications du précédent gouvernement sur ces piètres performances ont varié :

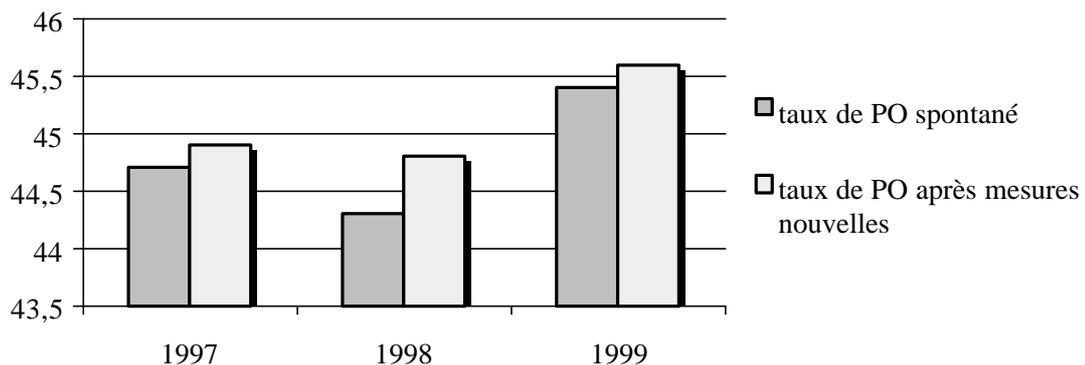
- il a d'abord, paradoxalement, évoqué une croissance en valeur plus faible que prévue : au motif que l'inflation avait été moins élevée que prévue en 1998 (0,7 % en moyenne contre 1,4 % envisagé), la croissance du PIB en valeur avait été moins forte : « le résultat devrait être une stabilisation du taux des prélèvements obligatoires en 1998, et non la légère baisse qui était envisagée. En 1999, un phénomène similaire devrait se produire » ;

- puis, il a, au contraire, incriminé la hausse de la croissance. C'est ce que l'on a appelé familièrement le « théorème de DSK » en vertu duquel « les impôts baissent mais les prélèvements augmentent ». L'évolution spontanée des recettes aurait contrecarré les effets des mesures fiscales prises par le gouvernement ;

- enfin, il a dû reconnaître que la politique qu'il avait menée de 1997 à l'été 2000 tendait naturellement à accroître les prélèvements pesant sur les Français : d'après les éléments de son rapport sur l'évolution de l'économie nationale et des finances publiques, déposé pour le débat d'orientation budgétaire 2002, le taux de prélèvements obligatoires après les mesures gouvernementales a toujours été supérieur au taux de prélèvements qu'il qualifie de « spontané » de 1997 à 1999¹.

Evolution des prélèvements obligatoires 1997-1999

(en points de PIB)



Source : rapport du gouvernement pour le DOB 2002

¹ L'expression « taux de prélèvements obligatoires spontané » est au sens strict impropre : les prélèvements sont présentés par le gouvernement et votés par le Parlement. Il désigne en fait le niveau de prélèvements obligatoires qui aurait été constaté en l'absence de toute nouvelle mesure fiscale ou toute autre mesure portant sur les prélèvements obligatoires.

Ainsi, le gouvernement a été contraint de reconnaître que la pression fiscale était devenue insupportable pour nos concitoyens, pour l'emploi et les entreprises qui sont le moteur de l'activité. Un « changement de cap » a été amorcé au second semestre 2000 et en 2001, sans que les mesures prises ne traduisent une diminution « soutenable » des prélèvements obligatoires.

C. PAS DE RÉDUCTION STRUCTURELLE DES PRÉLÈVEMENTS MALGRÉ LES MESURES PRISES EN 2000-2001

1. L'année 2000, une prise de conscience bien tardive

a) Un des axes du débat d'orientation budgétaire de 2000

Lors du débat d'orientation budgétaire de juillet 2000, votre rapporteur général titrait : « *engager enfin une baisse des prélèvements obligatoires* ». De fait, le précédent gouvernement a fini par prendre conscience de l'ampleur du problème.

Dans son rapport préparatoire à ce débat, le gouvernement s'était livré à un plaidoyer contre l'impôt trop lourd : « *l'observation montre que le poids des prélèvements a atteint un niveau tel qu'il a rendu l'impôt moins légitime aux yeux d'un grand nombre de nos concitoyens. Lorsque la résistance au prélèvement se généralise dans la société, lorsque le consentement à payer s'effrite, c'est sans doute le signe que les désagréments de l'impôt paraissent désormais plus lourds que les bénéfices des dépenses qu'il sert à financer. L'analyse économique confirme qu'un taux trop élevé de prélèvement peut entraîner des effets négatifs importants, en particulier sur le fonctionnement du marché du travail (...). La concurrence fiscale exercée par nos partenaires de la zone euro constitue désormais un enjeu important et incite à réduire comme eux les déficits publics plutôt par une maîtrise des dépenses que par des hausses d'impôts. La France est particulièrement exposée aux effets de la concurrence fiscale : elle a l'un des taux de prélèvements obligatoires les plus élevés de la zone euro, en partie parce qu'elle a privilégié, au milieu des années 90, un mode d'assainissement de ses comptes publics qui reposait sur la hausse des prélèvements obligatoires plus que sur la maîtrise des dépenses* ».

b) Des mesures trop timides

Des premières mesures ont effectivement été prises en 2000. Comme l'a souligné l'INSEE les impôts perçus par les administrations publiques ont augmenté moins vite en 2000 qu'en 1999 : ils ont augmenté de 2,9 % en 2000 après 5,4 % en 1999, malgré le dynamisme de la plupart des revenus et la croissance de la consommation sur laquelle sont en partie assis certains impôts. Les cotisations sociales ont augmenté de 3,4 % après une hausse de 5,1 % en 1999.

Dans son rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2000 la Cour des comptes a confirmé cette évolution et souligné que « *le ralentissement de la progression des recettes est sensible* ». Pour expliquer ce ralentissement, la Cour des comptes cite l'éventail de mesures fiscales prises par le gouvernement : « *l'effet de la baisse du taux de la TVA à 5,5 % sur les travaux d'entretien intervenue à l'automne 1999, la baisse du taux normal de TVA de 20,6 % à 19,6 % d'avril 2000, le tarif de la TIPP sur le fioul domestique a baissé de 30 % et le mécanisme de stabilisation de la fiscalité pétrolière est entré en vigueur au 1^{er} octobre 2000. Quant à l'IR, les deux premières tranches ont baissé d'un point* ».

Ainsi, la part de l'augmentation de la richesse nationale prélevée par la hausse des prélèvements obligatoires s'est réduite à 34 % en 2000, témoignant d'un desserrement de la pression fiscale, il est vrai après une année 1999 « exceptionnelle » du point de vue de la captation par la sphère publique du surcroît de richesse nationale.

2. Une année 2001 marquée par des résultats mitigés

En 2001, le gouvernement a décidé de procéder à de nouveaux allègements fiscaux : création de la prime pour l'emploi et baisse des taux du barème de l'impôt sur le revenu pour les ménages ; suppression de la majoration de l'impôt sur les sociétés et poursuite de la réforme de la taxe professionnelle pour les entreprises.

En outre, la hausse des cotisations a été limitée par les allègements liés à la mise en œuvre de la réduction du temps de travail, par la baisse de la cotisation UNEDIC, et le fait qu'une cotisation dépendant des régimes complémentaires n'a pas été versée au premier trimestre 2001.

Cependant, malgré les mesures prises, la croissance des prélèvements obligatoires s'est poursuivie, à un rythme légèrement inférieur à celui de 2000 : 3,2 % après 3,4 % pour les impôts, 3,9 % après 4,0 % pour les cotisations sociales. La croissance du PIB en valeur s'étant nettement atténuée, le taux de prélèvements obligatoires s'est stabilisé à 45,0 % en 2001

après une baisse de 0,5 point en 2000. Les assiettes sont restées dynamiques, notamment la masse salariale et le bénéfice fiscal des sociétés en 2000¹.

La pression fiscale est inchangée en 2001

En 2001, les prélèvements obligatoires et le PIB augmentent au même rythme : 3,3 % à prix courants. Ainsi, le taux de prélèvements obligatoires reste identique à celui de l'année précédente : 45,0 % du PIB. En 2000, il avait baissé de 0,5 point de PIB : la croissance économique avait été beaucoup plus forte (4,6 % à prix courants) que celle des prélèvements (3,6 %).

L'augmentation des prélèvements obligatoires en 2001 est la résultante de deux effets opposés.

D'une part, les revenus des entreprises de l'année passée et la masse salariale progressent fortement, dynamisant l'impôt sur les sociétés et les rentrées de CSG et de cotisations sociales.

D'autre part, les nouvelles mesures d'allègements fiscaux limitent le produit de plusieurs impôts : l'impôt sur le revenu, la taxe intérieure sur les produits pétroliers et la taxe professionnelle. L'ensemble des impôts perçus par l'État augmente de 1,6 %. La progression est la plus forte pour l'impôt sur les sociétés (+ 11,0 %), le bénéfice fiscal de l'ensemble des entreprises s'étant fortement accru en 2000. La TVA, qui reste la principale recette fiscale, croît faiblement : l'activité ralentit et diverses mesures de déductibilité sont prises (assujettissement des sociétés d'autoroute en situation créditrice au regard de la TVA la première année, déductibilité partielle du gazole, déductibilité des frais de représentation). La taxe intérieure sur les produits pétroliers diminue de 5,1 %, en raison de l'atonie des consommations en produits pétroliers au cours du premier semestre et des effets des mécanismes d'atténuation de la fiscalité en fonction des variations du prix du pétrole brut. Les recettes d'impôt sur le revenu baissent de 2,6 %. Elles sont marquées par la mise en place de la prime pour l'emploi, tandis que la réforme des taux du barème entamée en 1999 se poursuit. Enfin, la taxe sur les véhicules des sociétés et une partie de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance ne sont plus comptabilisées dans les ressources de l'État : elles sont désormais affectées au Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale (FOREC).

Les prélèvements au profit des organismes divers d'administration centrale augmentent de 5,3 % ; en effet la moitié du prélèvement social de 2 % a été affectée au Fonds de réserve des retraites ; il était auparavant perçu exclusivement par les administrations de sécurité sociale.

Les prélèvements obligatoires reçus par les administrations publiques locales ne progressent que de 0,7 %. Après la baisse de 2000 (-1,1 %), l'effort de maîtrise de la pression fiscale se prolonge.

Toutefois, la faible progression s'explique surtout par la réforme de la taxe professionnelle, qui se poursuit pour la troisième année ; elle vise à supprimer progressivement la part salariale dans l'assiette. Ainsi, la taxe professionnelle diminue de 1,7 %.

Les impôts et cotisations sociales perçus par les administrations de sécurité sociale croissent de 5,1 %. En effet, le dynamisme de la masse salariale favorise les rentrées de CSG (+ 6,9 %) et de cotisations sociales. Cependant, la hausse des cotisations sociales (3,9 %) est limitée pour deux raisons principales : d'une part, les cotisations à l'AGFF (association pour la gestion financière du fonds de financement de l'AGIRC et de l'ARRCO qui se substitue à l'ASF) n'ont pas été versées au 1er trimestre 2001 ; d'autre part les mesures prévues par la nouvelle convention d'assurance chômage sont entrées en application, notamment la baisse des taux de cotisation à l'Unedic. Par ailleurs, le FOREC reçoit deux taxes auparavant perçues par l'État.

Source : INSEE première – les comptes des administrations publiques en 2001

¹ Les comptes de la Nation 2001 – INSEE – 26 avril 2002.

II. LA STRUCTURE ACTUELLE DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

A. LES PRÉLÈVEMENTS DE L'ÉTAT : 40 % DU TOTAL DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

Eléments de définition

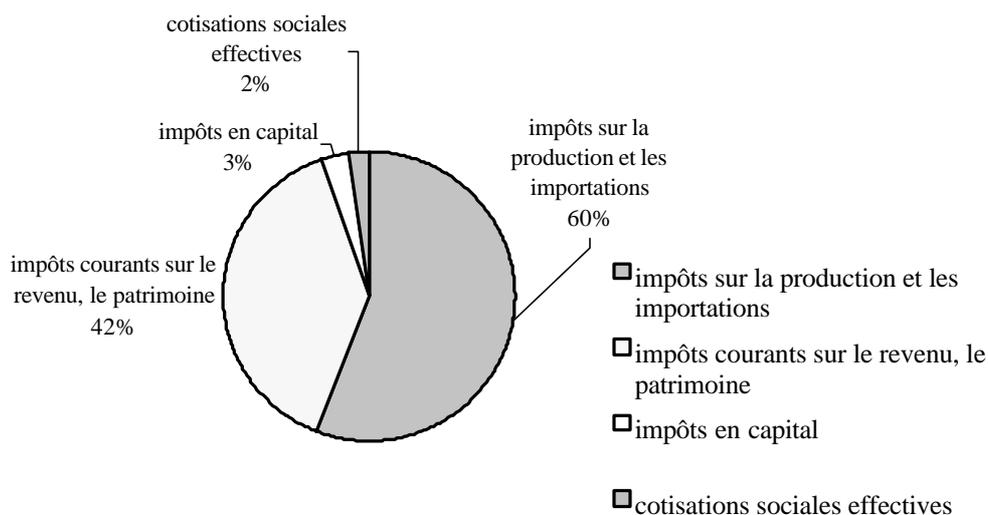
Les prélèvements obligatoires de l'Etat recouvrent les impôts et les cotisations sociales effectives de l'Etat.

L'ensemble des prélèvements, et notamment leur répartition (impôts sur la production, le revenu, le patrimoine etc..) ne sont connus qu'*a posteriori* grâce aux comptes nationaux. Pour 2002 et 2003, il est donc nécessaire de reprendre les données à la disposition du Parlement, à savoir essentiellement les recettes de l'Etat figurant dans le projet de loi de finances (même si une faible part d'entre elles n'entre pas dans la catégorie des prélèvements obligatoires¹).

1. La structure des prélèvements de l'Etat en 2001

En 2001, selon les comptes nationaux, la répartition des prélèvements de l'Etat est la suivante.

Répartition des prélèvements de l'Etat en 2001

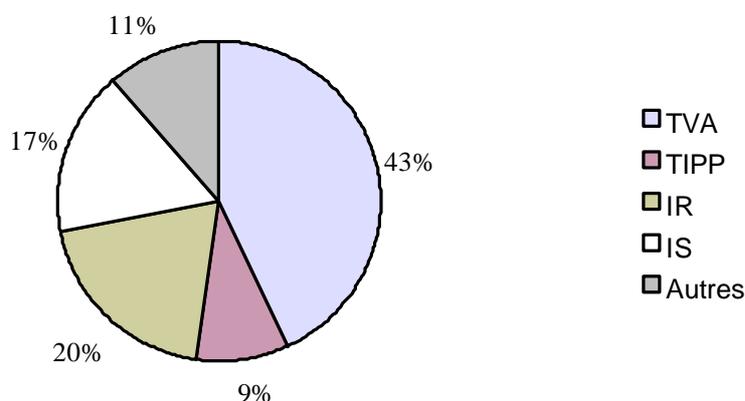


¹ Les prélèvements obligatoires sont la somme des impôts et cotisations sociales reçus par les administrations publiques et les institutions européennes, déduction faite des impôts et cotisations dus non recouvrables.

Sur 244,4 milliards d'euros de prélèvements (impôts et cotisations sociales) de l'Etat en 2001, les impôts sur la production et les importations représentent 60 % du total, devant les impôts courants sur le revenu et le patrimoine (42 %), les impôts en capital (3 %) et les cotisations sociales effectives (2 %).

La répartition par impôt est la suivante.

Les prélèvements obligatoires de l'Etat en 2001 par catégorie d'impôt

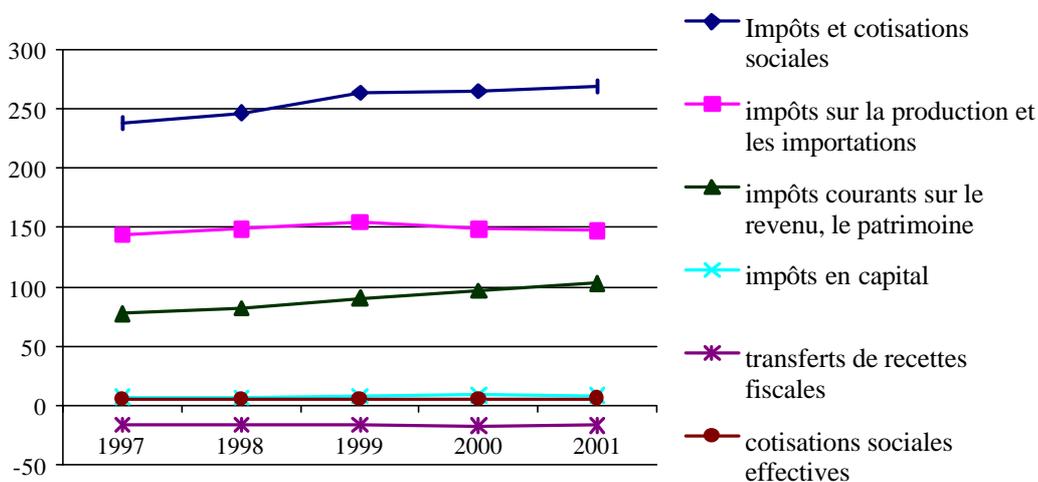


Source : INSEE – comptes nationaux

Sur la période 1997-2001, si les prélèvements de l'Etat ont progressé, leur structure a peu évolué. Cependant, il faut observer **une augmentation relative des impôts courants sur le revenu et le patrimoine et une légère inflexion des impôts sur la production et les importations.**

Structure des prélèvements de l'Etat

(en milliards d'euros)



Source : INSEE – comptes nationaux

2. Les prélèvements de l'Etat en 2002 et 2003

Pour les années 2002 et 2003, les données disponibles ne sont pas celles de la comptabilité nationale mais celles figurant dans les lois de finances pour 2002 et le projet de loi de finances pour 2003.

L'année 2002 est marquée par une forte réduction des prélèvements de l'Etat, essentiellement en raison de la réduction de 5 % de l'impôt sur le revenu pour 2,55 milliards d'euros.

Ainsi, les recettes du budget général de l'Etat hors recettes d'ordre devraient s'élever à 225,4 milliards d'euros en 2002, soit une diminution de 1,9 % par rapport à l'exécution 2001. **Cette diminution des recettes nettes de l'Etat en 2002 sera la première depuis plusieurs années.** Elle s'explique par la contraction des rentrées fiscales, amplifiée par la hausse des prélèvements sur recettes, essentiellement au profit des collectivités locales, et modérée par la mobilisation importante de recettes non fiscales.

En 2003, les recettes de l'Etat telles qu'elles figurent dans le projet de loi de finances progresseront de 1,3 % par rapport à l'exécution 2002. Cependant, elles devraient rester inférieures au niveau exécuté en 2001, ce qui témoigne d'un réel « changement de cap » en matière de politique des prélèvements obligatoires.

Les recettes dans le projet de loi de finances pour 2003

(en millions d'euros)

	Exécution 2001	Révisé 2002	PLF 2003 *	Evolution 2003/2002
Recettes fiscales nettes	244.848	242.451	249.611	+ 3,0 %
Recettes non fiscales	33.846	35.047	33.830	- 3,5 %
Prélèvements sur recettes	46.200	49.329	52.150	+5,7 %
<i>Dont prélèvements au profit des collectivités locales</i>	<i>31.700</i>	<i>34.705</i>	<i>36.350</i>	<i>+ 4,7 %</i>
<i>Dont prélèvements au profit de l'Union européenne</i>	<i>14.500</i>	<i>14.624</i>	<i>15.800</i>	<i>+ 8,0 %</i>
Recettes nettes du budget général, hors recettes d'ordre	229.859	225.467	228.302	+ 1,3 %

* à structure constante

Source : projet de loi de finances pour 2003

La répartition des principaux impôts sera la suivante :

<i>En milliards d'euros</i>	Révisé 2002	PLF 2003	Évolution en %	Répartition
Impôt sur le revenu	51,42	52,99	3,1%	21,3%
Impôt sur les sociétés brut	46,17	46,46	0,6%	-
<i>Impôt sur les sociétés net</i>	37,42	37,36	- 0,2%	15,0%
TVA brute	139,1	145,0	4,2%	-
<i>TVA nette</i>	107,6	112,0	4,1%	45,0%
TIPP	24,35	25,80	6,0%	10,4%
Total recettes fiscales nettes	242,45	249,13	2,8%	100 %

Les impôts indirects représentent plus de la moitié des recettes fiscales de l'Etat dont essentiellement la TVA (45 %) et la TIPP (10,4 %), les impôts directs étant constitués pour leur majorité de l'impôt sur le revenu (21,3 %) et de l'impôt sur les sociétés (15 %).

B. LES ADMINISTRATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE : PRÈS DE LA MOITIÉ DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

Eléments de définition

Selon la définition retenue par l'INSEE, les cotisations sociales constituent, à côté des impôts, une part des prélèvements obligatoires. Sont exclues de cette définition les cotisations sociales « fictives » qui correspondent à des prestations fournies directement par les employeurs à leurs salariés¹.

La catégorie d'administrations publiques dite « administrations de sécurité sociale » (ASSO), qui constitue l'une des composantes des « administrations publiques » (APU) au sens du traité de Maastricht, bénéficie du produit de ces cotisations sociales mais également de l'affectation du produit d'un nombre grandissant d'impôts et taxes.

Les administrations de sécurité sociale (ASSO) constituent le premier poste des prélèvements obligatoires en France. Ainsi, en 2001, elles ont représenté **48,2 % de l'ensemble des prélèvements obligatoires**, soit **317,5 milliards d'euros**, ce qui correspond à 21,7 % du PIB.

¹ Les cotisations fictives, qui concernent essentiellement les fonctionnaires et agents de grandes entreprises publiques, représentent environ 15 % des cotisations sociales effectives en France.

Les prélèvements sociaux sont constitués en 2001 de 232,6 milliards d'euros de cotisations sociales effectives¹ - soit 73,3 % du total - et de 84,9 milliards d'euros d'impôts et taxes affectés - soit 26,7 %, dont 5,6 milliards d'euros au titre des retenues et cotisations sociales au profit de l'Etat.

**Liste des impôts et taxes constitutifs
des prélèvements obligatoires sociaux en 2001**

(en millions d'euros)

ADMINISTRATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE	
Taxe auto	876,0
Taxe alcools CNAMTS	376,0
Contribution des exploitants agricoles à la FCATAG	12,2
Participation des compagnies d'assurance à la CNNSS	4,0
Droits de plaidoirie	14,2
Cotisations aux Fonds de garantie des salaires (AGS et AGCC)	374,3
Contribution entreprises médicaments	319,1
Contribution des PAM conventionnés	1,8
FSV taxe/cotisation de prévoyance	430,0
Taxe grossiste répartiteurs	27,3
Taxes hydrocarbures	4,1
Contribution des laboratoires	468,3
Droits tabacs pour CMU	212,9
Droits tabacs pour Fonds amiante	31,8
Alimentent le fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale (FOREC)	
- partie des droits sur les alcools et boissons	2.614,3
- partie des droits sur les tabacs	7.912,0
- contribution sociale sur les bénéfices des sociétés (CSB)	919,4
- taxe générale sur les activités polluantes (TGAP)	509,8
- taxe sur les véhicules de tourisme des sociétés (TVTS)	700,7
Partie de la taxe sur les conventions d'assurance (TCA)	1.050,2
PRÉLÈVEMENTS SOCIAUX	
CSG pour le fonds de solidarité vieillesse (FSV)	9.856,0
CSG pour la caisse nationale d'allocations familiales (CNAF)	9.421,5
CSG pour la caisse nationale d'assurance maladie (CNAMTS)	43.317,0
2 % social pour la CNAMTS	585,4
2 % social pour le FSV	390,2
TOTAL	80.428,5

Source : rapport sur les prélèvements obligatoires et leur évolution - PLF 2003

¹ C'est-à-dire nettes des cotisations dues non recouvrables.

Cette situation est le résultat d'une évolution engagée il y a de nombreuses années.

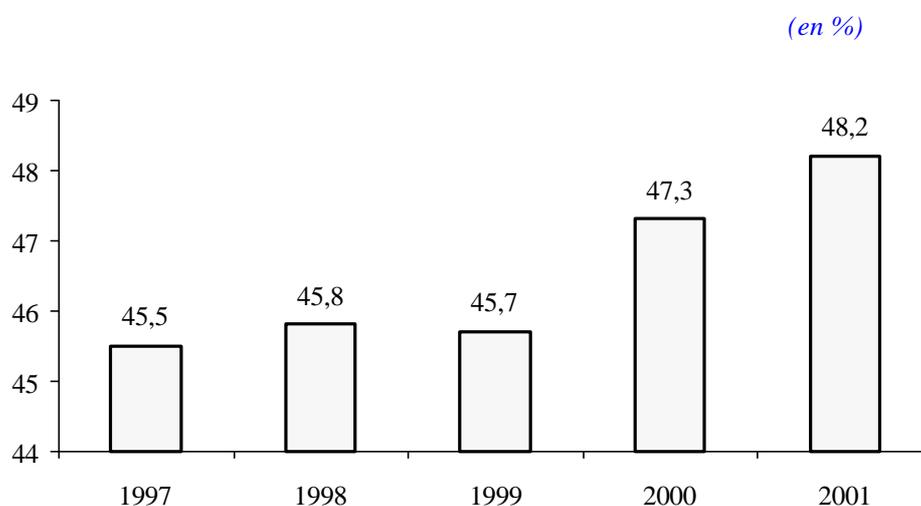
1. Une augmentation continue depuis 1997

a) 61 milliards d'euros supplémentaires sur cinq ans

Entre 1997 et 2001, le montant des prélèvements sociaux est passé de 256,3 milliards d'euros à 317,5 milliards d'euros, soit une **progression supérieure à 61 milliards d'euros**, en **hausse de 23,9 % sur cinq ans**¹, ce qui représente une augmentation cumulée, sur la période, de 184,5 milliards d'euros.

En 1997, les prélèvements sociaux représentaient 45,5 % de l'ensemble des prélèvements obligatoires, contre 48,2 % en 2001, alors que ceux des administrations publiques centrales ont au contraire diminué, passant de 40,2 % du total en 1997 à 39,1 % en 2001.

Part des ASSO dans les prélèvements obligatoires de 1997 à 2001



Source : INSEE, rapport sur les comptes de la Nation 2001

¹ En comparaison, sur la même période, on rappellera que les prélèvements obligatoires affectés aux administrations publiques centrales ont progressé d'environ 31 milliards d'euros, soit une hausse de 13,8 %.

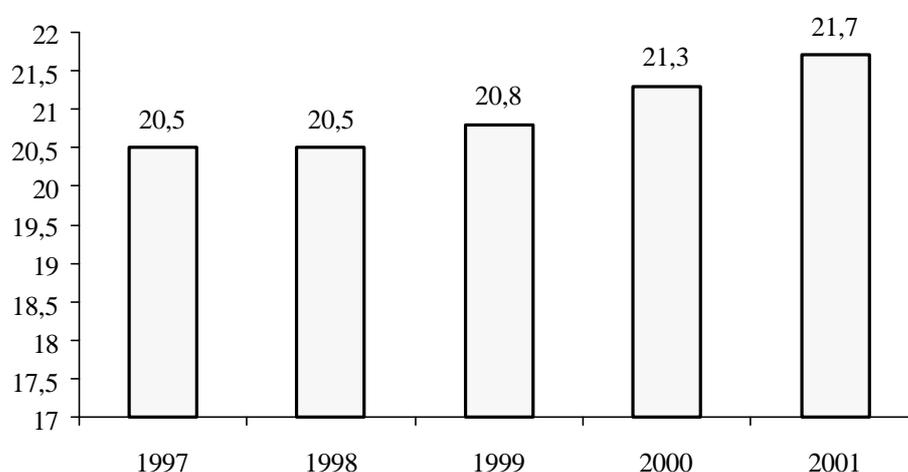
b) Une part croissante du PIB

La part des prélèvements obligatoires alloués aux administrations de sécurité sociale est passée de 20,5 % du produit intérieur brut (PIB) en 1997 à 21,7 % en 2001.

Cette hausse a été continue comme le montre le graphique ci-dessous :

Part des prélèvements obligatoires sociaux dans le PIB de 1997 à 2001

(en points de PIB)



Source : rapport économique, social et financier pour 2003

Comme le note le rapport du gouvernement sur les prélèvements obligatoires et leur évolution, « *la hausse du taux de prélèvements obligatoires provient pour l'essentiel des organismes sociaux [...]* ». Le rapport souligne également « *la hausse des dépenses sociales, en particulier l'augmentation des dépenses consacrées au risque vieillesse¹ [...] ainsi que l'augmentation des dépenses de santé² [...]* ».

¹ Ces dépenses sont passées de 7,7 % du PIB en 1981 à environ 10 % en 2001.

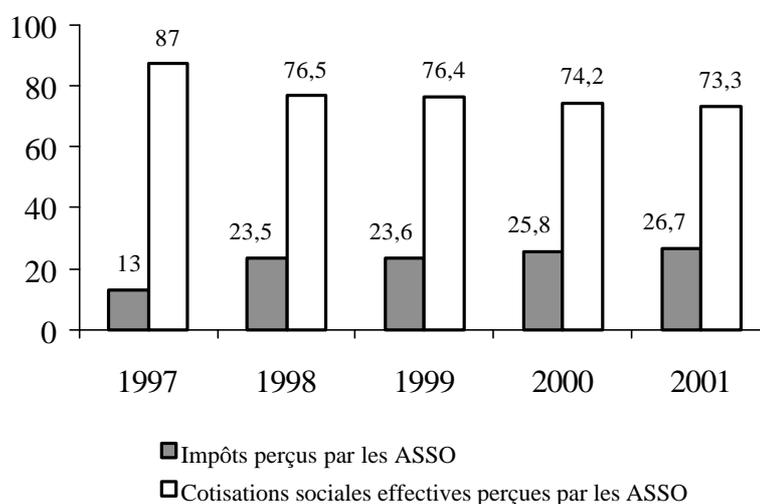
² Les prestations sociales de santé, hors dotation globale hospitalière, sont passées de 4,8 % du PIB en 1981 à 5,3 % en 2000.

2. La part croissante de la fiscalité au sein des prélèvements sociaux

Le graphique ci-dessous illustre l'évolution de la structure du financement des administrations de sécurité sociale, qui se caractérise par la part grandissante qu'y occupe la fiscalité.

Evolution comparée de la part des impôts et des cotisations sociales au sein des prélèvements sociaux de 1997 à 2001

(en %)



La part des impôts et taxes affectés a plus que doublé en cinq ans, passant de 13 % des prélèvements sociaux en 1997 à 26,7 % en 2001.

Cette évolution tient à deux phénomènes qui ont pris une ampleur considérable au cours de la précédente législature :

- d'une part, la **création de nouvelles impositions**, à l'exemple de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) et de la contribution sociale sur le bénéfice des entreprises (CSB), toutes les deux instituées en 1999 pour financer les 35 heures ;

Notre collègue Jacques Oudin, dans son avis rendu au nom de votre commission des finances sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2001, avait récapitulé les mesures qui, depuis 1997, ont créé ou élargi des prélèvements obligatoires sociaux. Il convient, eu égard aux enseignements qu'il permet d'en tirer, de reproduire ces informations.

Nouveaux prélèvements obligatoires en matière sociale depuis 1997

17 mesures sont intervenues depuis 1997 pour augmenter ou élargir un prélèvement obligatoire social :

1. substitution de la CSG aux cotisations sociales maladie qui s'est traduite par une hausse des prélèvements sur les revenus du patrimoine (4,5 milliards de francs) (LFSS 1998) ;

2. passage de 6 à 8 % du taux de la taxe sur les contrats de prévoyance supplémentaire (LFSS 1998) ;

3. déplafonnement des cotisations d'allocations familiales des non salariés (LFSS 1998) ;

4. augmentation de la taxe sur la publicité pharmaceutique (LFSS 1998) ;

5. création de la taxe sur les ventes directes de médicaments (LFSS 1998) ;

6. création de la taxe de santé publique sur les tabacs (LFSS 1998) ;

7. extension de l'assiette des prélèvements sur les revenus du patrimoine et les produits de placement (LFSS 1998) ;

8. reversement sanction sur le chiffre d'affaires des entreprises pharmaceutiques n'ayant pas signé d'accord de limitation (LFSS 1999) ;

9. contribution assise sur le chiffre d'affaires santé des organismes de protection sociale complémentaire (loi CMU de mai 1999) ;

10. taxation des heures supplémentaires des entreprises n'ayant pas signé d'accords de réduction du temps de travail (seconde loi 35 heures) ; annulée par le Conseil constitutionnel ;

11. création d'une cotisation sociale sur les bénéfices des entreprises (LFSS 2000) ;

12. élargissement de la taxe générale sur les activités polluantes (LFSS 2000) ;

13. affectation des droits sur les tabacs détenus par l'Etat au FOREC (PLFSS 2001) ;

14. affectation de la taxe sur les véhicules de société au FOREC (PLFSS 2001) ;

15. affectation d'une partie de la taxe sur les conventions d'assurance (PLFSS 2001) ;

16. réforme de la clause de sauvegarde (PLFSS 2001) ;

17. augmentation de la contribution due par les laboratoires et les grossistes répartiteurs sur les ventes en gros aux officines pharmaceutiques (PLFSS 2001).

A ces 17 affectations, créations ou extensions, se sont ajoutés les excédents de recettes tirés de la croissance économique.

Source : avis de M. Jacques Oudin sur le PLFSS pour 2001

- d'autre part, les **transferts croissants du produit de la fiscalité de l'Etat vers les organismes de sécurité sociale**, également dans le but, pour l'essentiel, de financer la réduction du temps de travail : droits de consommation sur les alcools et sur les tabacs, taxe sur les conventions d'assurance. Ces transferts ont été effectués à la fois en lois de finances et en lois de financement de la sécurité sociale, les deux textes devant comporter des dispositions « miroir ». Ils se sont élevés en 2000 à 6,9 milliards d'euros et à 2,3 milliards d'euros en 2001.

Parallèlement, la part des cotisations sociales parmi les ressources des ASSO ne cesse de reculer. Ce phénomène a d'ailleurs été amplifié par le transfert de cotisations vers la contribution sociale généralisée (CSG), décidé en 1998, ainsi que par les exonérations de charges sociales, mouvement initié en 1993 et 1995 par la « ristourne Juppé » puis accentué par les allègements mis en place au titre des deux « lois Aubry ».

C. LES IMPOSITIONS LOCALES : 11,4 % DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

Éléments de définition

On peut schématiquement définir les impôts locaux comme l'ensemble des recettes imputées au compte 73 en comptabilité M14. On en dénombre 8 grandes catégories :

- taxe professionnelle, taxe d'habitation et taxes foncières ;
- fiscalité reversée ;
- taxes pour utilisation des services publics et du domaine ;
- taxes et participations liées à l'urbanisation et à l'environnement ;
- impôts et taxes spécifiques liés à la production énergétique et industrielle ;
- impôts et taxes spécifiques liés aux activités de services ;
- impôts et taxes d'outre mer ;
- autres taxes.

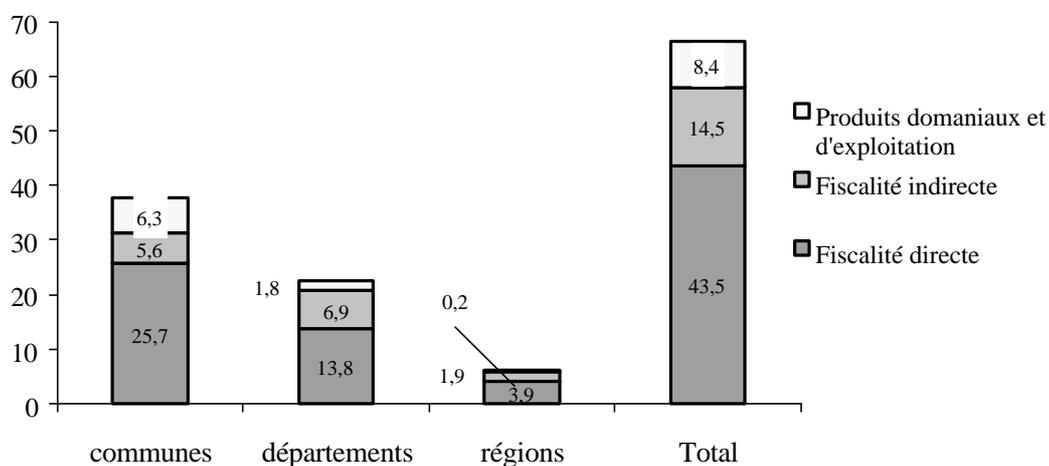
Le rapport sur les prélèvements obligatoires et leur évolution annexé au présent projet de loi de finances retient une définition légèrement différente des impôts locaux. En effet, la comptabilité nationale considère les taxes d'enlèvement des ordures ménagères comme des prestations de service (afin d'assurer un champ constant entre collectivités ayant opté pour la taxe et celles ayant opté pour la redevance).

1. 87,4 % des ressources propres issues des impôts

En 2000, les ressources propres des collectivités locales proviennent, pour 87,4 % (soit 58 milliards d'euros) de la fiscalité et 12,6 % (soit 8,4 milliards d'euros) des produits domaniaux et d'exploitation, ainsi que cela ressort du graphique ci-après.

Les ressources propres des collectivités locales en 2000

(en milliards d'euros)

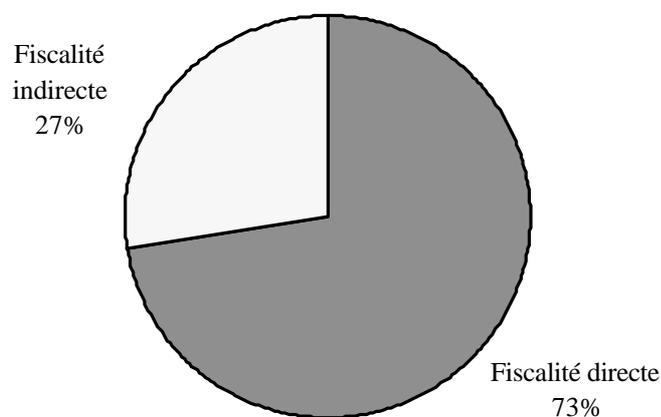


Source : direction générale de la comptabilité publique

2. La structure de la fiscalité locale : $\frac{3}{4}$ d'impôts directs, $\frac{1}{4}$ d'impôts indirects

La fiscalité locale consiste aux trois-quarts en des impôts directs, comme l'indique le graphique ci-après.

Fiscalité directe et fiscalité indirecte en 2001

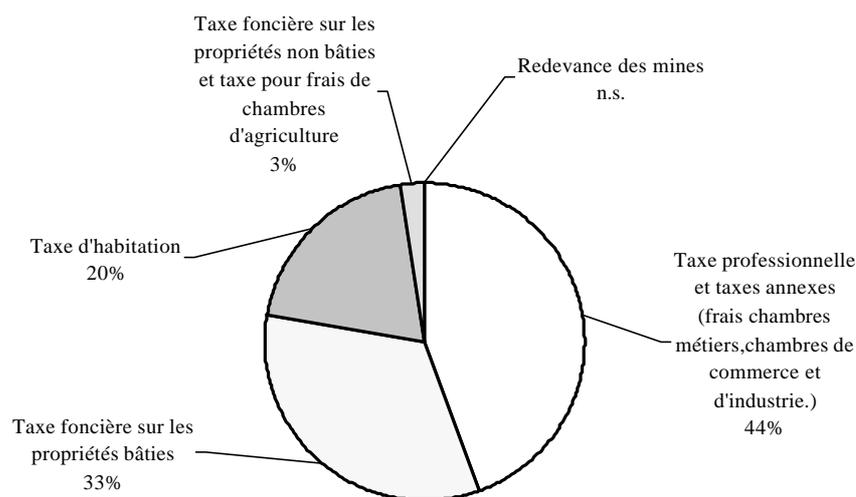


Source : données extraites du rapport sur les prélèvements obligatoires et leur évolution – PLF 2003

a) La fiscalité directe

La fiscalité directe est elle-même constituée pour 44 % des recettes de la taxe professionnelle, et pour 33 % de celles de la taxe foncière sur les propriétés bâties. Le graphique ci-après indique les principales composantes de la fiscalité directe.

Structure des impôts directs en 2001

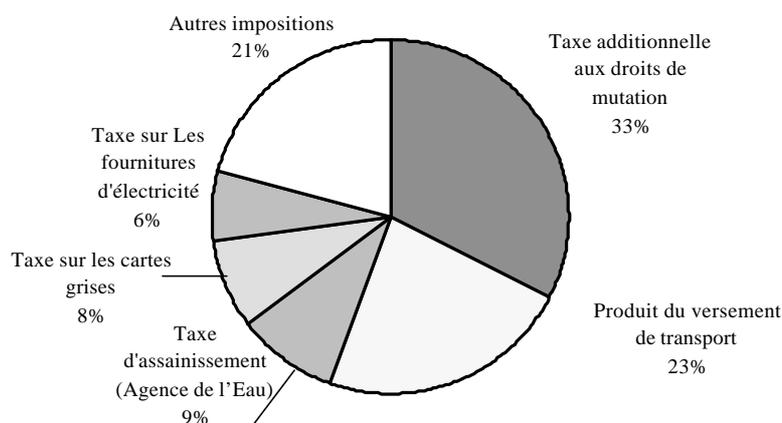


Source : données extraites du rapport sur les prélèvements obligatoires et leur évolution - PLF 2003

b) La fiscalité indirecte

La fiscalité indirecte est quant à elle constituée d'un grand nombre d'impôts (au nombre de trente-six), dont le principal est la taxe additionnelle aux droits de mutation (qui correspond à 33 % des recettes), comme l'indique le graphique ci-après.

Structure des impôts indirects en 2001



Source : données extraites du rapport sur les prélèvements obligatoires et leur évolution - PLF 2003

D. LE PRÉLÈVEMENT AU PROFIT DE L'UNION EUROPÉENNE

1. 15,8 milliards d'euros prévus pour 2003

Le prélèvement sur recettes au profit du budget communautaire devrait s'élever à 15,8 milliards d'euros, soit 6,3% des recettes fiscales nettes et une progression de 8 % par rapport à la prévision d'exécution pour 2002. Les ressources propres des Communautés sont plafonnées à 1,27%¹ du PNB de chaque Etat-membre, en vertu de l'accord interinstitutionnel du 6 mai 1999.

L'effort financier de la France en faveur de l'Union européenne a doublé (en euros courants) depuis 1990, et devrait continuer de croître à moyen terme sous le double effet de la croissance du budget communautaire (en particulier du fait de l'élargissement à partir de 2004) et de l'entrée en vigueur en 2002 de la nouvelle décision relative aux ressources propres, qui se traduit par une augmentation de la participation de la France au mécanisme de

¹ 1,27 % selon le SEC 79 (système européen de comptes économiques intégré), mais 1,24 % du RNB (revenu national brut) selon le SEC 95, qui s'applique à compter de 2002.

correction budgétaire dont bénéficie le Royaume-Uni¹, et donc *in fine* par une hausse de notre taux de contribution.

**Evolution du prélèvement sur recettes
au profit des Communautés européennes depuis 1994**

(en millions d'euros)

	1994	1995	1996	1997	1998
LFI	13 842,4	13 415,5	13 568,0	13 263,1	13 949,1
Exécution	12 582,6	11 924,9	12 261,2	13 391,0	13 960,0
Evolution en exécution (%)	7	-5	3	9	4
Part dans les recettes fiscales nettes (%)	6,6	6	5,9	6,2	6,3
Part de chaque ressource (%) :					
Droits de douane	11,8	12,8	10,7	10,9	9,7
Cotisation sucre et isoglucose	2,1	2	1,7	1,7	1,6
Ressource TVA	58,3	63,5	54,1	51,2	45,5
Ressource PNB	27,9	21,7	33,5	36,2	43,1
Prélèvement net des frais de perception	12 395,0	11 735,4	12 098,1	13 213,6	13 794,5
	1999	2000	2001	2002	2003
LFI	14 482,7	15 016,2	15 168,7	16 870,0	15 800,0
Exécution	13 892,6	14 659,8	14 500,0	14 624,0	
Evolution en exécution (%)	0	6	-1	0	8
Part dans les recettes fiscales nettes (%)	5,8	6,1	5,98	6	6,3
Part de chaque ressource (%) :					
Droits de douane	9,6	10,3	9,8	9,2	8,5
Cotisation sucre et isoglucose	1,9	1,8	1,0	1,0	0,9
Ressource TVA	44,9	46,6	50,1	37,6	35,4
Ressource PNB	43,6	41,2	39,2	52,2	55,1
Prélèvement net des frais de perception	13 725,6	14 474,5	14 337,2	14 041,9	15 426,0

La structure du prélèvement a également évolué depuis dix ans, avec une régression des ressources propres traditionnelles (droits de douane et cotisation sur le sucre) et de la ressource TVA, et un doublement de la part de la ressource PNB.

¹ La France financera la correction britannique à hauteur de 1.529,4 millions d'euros en 2003, et en est donc le premier contributeur avec 30,4 %, devant l'Italie avec 25,6 %.

2. La France, contributeur net au budget communautaire

La France est le **second pays contributeur** du budget communautaire avec 17,3 %, derrière l'Allemagne qui le finance à hauteur de 23 %. La part relative de chaque Etat membre depuis 1995 est la suivante :

Evolution de la part relative de chaque Etat membre

(en %)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Tendance globale
Allemagne	31,4	29,2	28,3	25,1	25,5	24,8	25,5	23,4	23,0	↘
Autriche	2,6	2,6	2,8	2,5	2,5	2,4	2,6	2,3	2,3	↘
Belgique	4	3,9	3,9	3,8	3,9	3,9	4,3	3,9	3,8	↘
Danemark	1,9	1,9	2	2,1	2	1,9	2,1	2,1	2,1	↗
Espagne	5,4	6,4	7,1	7	7,6	7,3	8,1	8,3	8,2	↗
France	17,5	17,5	17,5	16,5	17	16,5	17,6	17,6	17,3	→
Grèce	1,5	1,6	1,6	1,6	1,6	1,5	1,7	1,7	1,7	↗
Finlande	1,3	1,4	1,4	1,4	1,5	1,4	1,5	1,5	1,5	↗
Irlande	1	1	0,9	1,2	1,3	1,2	1,4	1,3	1,3	↗
Italie	9,5	12,7	11,5	12,9	13	12,5	13,8	14,5	14,2	↗
Luxembourg	0,3	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	→
Pays-Bas	6,4	6,2	6,4	6,2	6,2	6,2	6,9	5,9	6,0	↘
Portugal	1,3	1,4	1,4	1,4	1,5	1,4	1,5	1,5	1,5	↗
Royaume-Uni	13,6	11,6	11,9	15,2	13,4	15,8	9,9	12,9	14,2	→
Suède	2,4	2,8	3,1	2,9	2,8	3	3	2,6	2,7	↗

La France bénéficie d'importants retours au titre des politiques communautaires, en particulier par le canal de la politique agricole commune, mais demeure **contributeur net** avec un solde budgétaire (paiements en France minorés du prélèvement versé) négatif de 1,4 milliard d'euros en 2000. Les principaux pays contributeurs nets sont, selon la Commission, l'Allemagne (- 9,3 milliards d'euros), le Royaume-Uni (- 3,8 milliards d'euros) et les Pays-Bas (- 1,7 milliard d'euros), et les principaux pays bénéficiaires nets sont l'Espagne (5,1 milliards d'euros), la Grèce (4,4 milliards d'euros) et le Portugal (2,1 milliards d'euros).

CHAPITRE II

LA POLITIQUE DU GOUVERNEMENT : CONFORTER NOS ENGAGEMENTS EUROPÉENS DE BAISSE DURABLE DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

I. LA PÉRIODE 2002-2003 : UN CAP CLAIR DE DIMINUTION DES PRÉLÈVEMENTS DANS UN CONTEXTE ÉCONOMIQUE PLUS DIFFICILE

A. UN CAP CLAIR DE BAISSSES D'IMPÔTS DÈS 2002

1. Des mesures de baisse prises dès l'été 2002

Lors du débat d'orientation budgétaire pour 2002, votre rapporteur général plaidait « *pour une réduction cohérente et soutenable des prélèvements obligatoires* ». **De fait, conformément aux engagements, le gouvernement a pris dès l'été 2002 des mesures claires pour baisser réellement le taux de prélèvements obligatoires, ce dont on ne peut que se féliciter.**

En 2002, le taux de prélèvement obligatoire des administrations publiques devrait donc être ramené de 45,0 % à 44,6 %, soit la première réduction significative depuis de nombreuses années : la diminution serait enregistrée essentiellement sur les prélèvements de l'Etat (- 0,4 point de PIB) et le prélèvement au profit de l'Union européenne (- 0,2 point de PIB) alors que les prélèvements au profit de la sécurité sociale continueraient d'augmenter (+ 0,2 point de PIB).

Evolution des prélèvements obligatoires sur la période 2001-2003

(en points de PIB)

	2001	2002 (e)	2003 (e)
ETAT + ODAC	17,6	17,2	17
Administrations publiques locales	5,1	5,1	5
Organismes de sécurité sociale	21,7	21,9	21,9
Union européenne	0,6	0,4	0,4
Total	45,0	44,6	44,3

Source : rapport sur les prélèvements obligatoires et leur évolution – PLF 2003

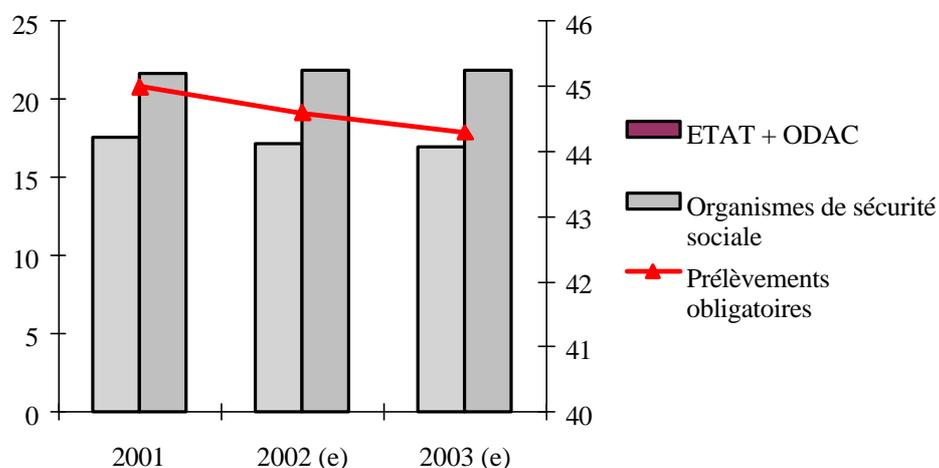
La décre de des prélèvements obligatoires en 2002 tiendra notamment, pour l'Etat, à la réduction de 5 % de l'impôt sur le revenu (à hauteur de 0,16 point de PIB, soit un montant de 2,55 milliards d'euros).

2. Une nouvelle diminution prévue pour 2003

Pour 2003, le gouvernement fait l'hypothèse d'une décre « naturelle » des prélèvements obligatoires puisque la progression spontanée des prélèvements devrait atteindre 3,5 % contre 3,9 % pour le PIB en valeur. Le taux de prélèvements diminuerait donc de 0,2 point de PIB avant même l'application des mesures nouvelles du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale.

Evolution prévisionnelle des prélèvements obligatoires (2001-2003)

(en points de PIB)



Les mesures nouvelles pour 2003, retracées dans le tableau ci-après, devraient avoir une incidence de 2,9 milliards d'euros soit environ 0,2 point de PIB également.

Les mesures les plus significatives d'allègement sont la poursuite de la réforme de la taxe professionnelle (- 1,83 milliard d'euros)¹, l'allègement des charges pour les bas salaires (- 800 millions d'euros) et la poursuite de la diminution du barème de l'impôt sur le revenu (- 771 millions d'euros). *A contrario*, la principale mesure d'augmentation concerne les droits sur les tabacs (+ 700 millions d'euros).

**Mesures nouvelles du projet de loi de finances pour 2003
et du projet de loi de finances de sécurité sociale pour 2003**

(en millions d'euros)

	Texte	Coût
Mesures proposées PLF 2003 + PLFSS 2003		-2.910
Baisse de 1 % de l'IR et maintien des plafonds	PLF 2003	-771
Augmentation de la réduction d'impôt pour emploi de salarié à domicile	PLF 2003	-74
Réforme de la PPE pour les salariés à temps partiel	PLF 2003	-280
Mesure en faveur des donations des grands-parents	PLF 2003	-14
Suppression de la part salaire de la TP	PLF 2003	-1.830
Réduction progressive de la fraction des recettes prise en compte dans les bases de TP des BNC	PLF 2003	-88
Suppression du droit de licence sur les débits de boissons	PLF 2003	-23
Suppression progressive de la contribution sur les institutions financières	PLF 2003	0
Allègements de charges en faveur des bas salaires	PLFSS 2003	- 800
Modification du régime fiscal des distributions entre personnes morales	PLF 2003	274
Mesure tabacs	PLFSS 2003	700
<i>(en points de PIB)</i>		<i>0,2</i>

Source : rapport économique, social et financier pour 2003

¹ *Qui n'est toutefois pas, à proprement parler, une mesure nouvelle puisque votée dans la loi de finances initiale pour 1999.*

**B. DANS UN CONTEXTE DE RALENTISSEMENT ÉCONOMIQUE,
RÉFORMER POUR NE PAS DÉGRADER NOS FINANCES PUBLIQUES**

1. Un contexte difficile : le ralentissement de la croissance

Le contexte dans lequel sont réalisées les nouvelles baisses d'impôts est beaucoup plus difficile que celui de la période 1997-2001, pendant laquelle la forte croissance aurait tout à fait permis, sans creuser le déficit budgétaire, de réaliser une vraie diminution de la pression fiscal-social des administrations publiques, c'est-à-dire de mettre en œuvre les réformes de structures indispensables à notre pays.

La croissance économique s'est en effet largement ralentie, et avec elle, les recettes de l'Etat, des administrations locales et des administrations de sécurité sociale.

2. Les aléas liés au coefficient d'élasticité fiscale

Le mouvement est de surcroît amplifié par le coefficient d'élasticité des recettes à la croissance.

Ainsi, comme l'avait souligné votre rapporteur général lors de la préparation de la loi de finances pour 2002, qui anticipait une élasticité des recettes fiscales égale à l'unité, *« si l'élasticité en volume des recettes fiscales s'est révélée bien supérieure à 1 depuis 1999, elle était comprise entre 0,4 et 0,6 de 1994 à 1996 et plus récemment en 1998. Sans remonter aux années d'élasticité négative (1992 et 1993), force est de constater que l'affaiblissement de la croissance s'est souvent accompagné d'une diminution sensible de l'élasticité des recettes fiscales alors que la période de forte croissance en 1999 et 2000 avait vu au contraire une « explosion » du coefficient d'élasticité fiscale ».*

Ces remarques se sont malheureusement vérifiées, puisque le coefficient d'élasticité fiscale devrait, selon les données actuelles fournies par le gouvernement, s'établir à seulement 0,3 en 2002. **La diminution du coefficient d'élasticité fiscale amplifie les effets du ralentissement de la croissance.** Pour 2003, la prévision de coefficient d'élasticité des recettes fiscales à la croissance s'établit à 0,8, c'est-à-dire moins que l'unité.

Dès lors, dans un tel contexte, seule une véritable réforme de l'Etat se traduisant par une « remise à plat » de la dépense publique permettra de réduire durablement la pression fiscale et sociale.

Le poids des prélèvements sociaux résulte avant tout de dépenses non maîtrisées et de mécanismes de financement extrêmement complexes

Dans l'audit qu'ont réalisé MM. Jacques Bonnet et Philippe Nasse sur les finances publiques, en juillet 2002, à la demande du gouvernement, les deux magistrats de la Cour des comptes attirent en effet l'attention sur la situation des finances de la sécurité sociale et de leur suivi :

« En premier lieu, le dérapage constant des dépenses de santé par rapport aux orientations de la loi de financement de la sécurité sociale pose un problème resté sans solution. Nous suggérons que les difficultés que rencontre l'exécution de la loi de financement ne devraient pas être portées au débit de cette loi, mais susciter au contraire une ferme volonté de la compléter par les dispositions qui, à l'évidence, lui font défaut : l'exécution de la loi de financement dépend des millions d'actes médicaux que l'ensemble des professions concernées réalise chaque semaine. Or rien ne permet à ces professionnels de savoir si leur comportement quotidien est, ou n'est pas, conforme aux enveloppes prévues par la loi car un immense vide sépare la contrainte globale de la loi et sa réalisation concrète sur le terrain. Comblé ce vide est un problème, lui aussi, immense. Dans le monde entier, de multiples expérimentations sont en cours sur ce thème ; il est anormal que la France y participe si peu alors même que la possibilité d'expérimenter est justement prévue par les ordonnances de 1996.

En second lieu, nous croyons devoir exprimer une crainte. Le foisonnement des entités constitutives des administrations de sécurité sociale, l'extraordinaire complexité des imbrications que ces entités présentent entre elles, enfin la complication des règles de financement de l'ensemble opposent un sérieux obstacle à l'efficacité de notre système social.

Sans doute serait-il futile et un peu naïf de croire que l'organisation de la sécurité sociale pourrait être simple. Mais il y a des limites au-delà desquelles l'excès de complexité de l'outil nuit aux fins qu'il sert : il nous faut à tout le moins une pause dans la course folle à la complexité croissante ».

II. AMÉLIORER DURABLEMENT LA POSITION DE LA FRANCE EN EUROPE

A. DES ENGAGEMENTS ENVERS L'UNION EUROPÉENNE TROP LONGTEMPS DIFFÉRÉS

1. Les programmes pluriannuels 1999-2001

Les programmes pluriannuels des finances publiques: des annonces à la réalité

(en points de PIB)

	Programme	1997	1998	1999	2000	2001	2002 (e)	2003 (e)
Taux de prélèvements obligatoires	Janvier 1999	44,9	44,7	44,5	-	-	43,7-44,0	
	Janvier 2000	44,9	44,9	45,3	44,8	-	-	43,7-44,2
	Janvier 2001	44,9	44,9	45,7	45,2	44,7	44,5	44,0
	Taux de prélèvements obligatoires réalisé	44,9	44,9	45,5	45,0	45,0	44,6	44,3-

Les programmes pluriannuels de finances publiques, transmis par le gouvernement français à la Commission européenne pendant la période 1998-2001, énonçaient comme objectif principal de réduire les prélèvements obligatoires « pour favoriser l'emploi et la croissance ».

La réduction des prélèvements obligatoires était donc annoncée dès le mois de décembre 1998, avec des chiffres précis : « le deuxième objectif est la poursuite de la baisse des prélèvements obligatoires entamée depuis 1997 : le taux des prélèvements obligatoires qui a culminé à 46,1% en 1997 baisserait de plus d'un point au cours de la présente législature pour atteindre 44,9% en 2002 dans le cas où la croissance serait de 3% (45,2% dans le cas où la croissance ne serait que de 2,5 % par an d'ici 2002)¹ ».

2. Des engagements non tenus

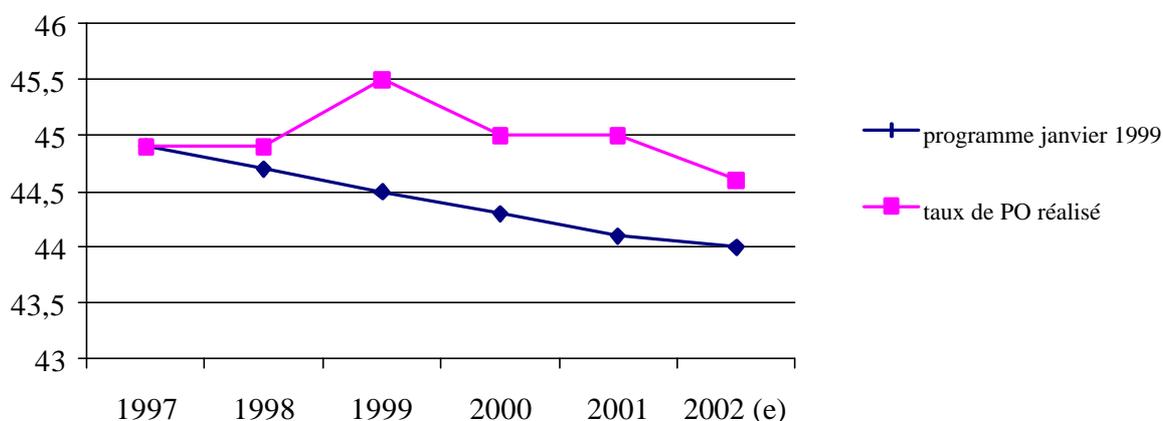
Cependant, le programme pluriannuel de réduction des prélèvements obligatoires a été démenti de façon flagrante, puisqu'au lieu de diminuer, les prélèvements ont augmenté en valeur relative de 1997 à 1999, avant de se

¹ Compte tenu de la réforme de la comptabilité nationale, les chiffres de 46,1 % en 1997 et 44,9 % en 2002 correspondent respectivement à 44,9 % et 43,7 %, comme le montre le tableau ci-dessus.

stabiliser en 2000-2001 à un niveau toujours trop élevé. *A contrario*, l'évolution pour 2002 sera beaucoup plus favorable, grâce aux nouvelles baisses d'impôts, mais le retard pris est important.

Écart entre les annonces à Bruxelles et l'évolution réelle des prélèvements obligatoires

(en points de PIB)



Comme votre rapporteur général l'avait souligné à l'époque, le programme de stabilité publié en janvier 2000 a retardé d'un an l'objectif de baisse des prélèvements obligatoires (de 2002 à 2003). Puis, après la publication du taux de prélèvements obligatoires en 1999, la diminution des prélèvements obligatoires a été différée de deux ans au minimum. L'objectif déjà très modeste du programme de stabilité, compte tenu des hypothèses de croissance retenues (de 2,5 % à 3 %) a été très rapidement abandonné.

Ainsi, les prélèvements obligatoires ont atteint 45,5 % du PIB en 1999, soit 1 point de plus que le chiffre figurant dans le programme de stabilité de janvier 1999 (environ 15 milliards d'euros en valeur absolue) et 0,4 point de plus que celui figurant dans le programme de janvier 2000 (environ 5,5 milliards d'euros).

En 2002, grâce essentiellement aux nouvelles mesures de réduction d'impôt (en particulier la diminution de 5 % de l'impôt sur le revenu), l'objectif du programme de stabilité de janvier 2001 pourrait finalement être atteint. Cependant, en tout état de cause, même après les plans d'allègements, le taux de prélèvements obligatoires promis dans les premiers programmes du précédent gouvernement sont encore irréalistes aujourd'hui.

B. LE PROGRAMME PLURIANNUEL 2004-2006 : BAISSER LES PRÉLÈVEMENTS POUR SOUTENIR L'EMPLOI ET L'ACTIVITÉ

1. La programmation 2003-2005 transmise par le précédent gouvernement

En décembre 2001, le précédent gouvernement avait présenté son programme triennal sur les finances publiques à la commission européenne.

Il avait mis en valeur auprès de la commission la diminution des prélèvements obligatoires sur la période 2003-2005 afin de soutenir l'emploi et l'activité.

La programmation 2003-2005 du précédent gouvernement

Les baisses de prélèvements obligatoires atteindront près de 22 milliards d'euros à l'horizon de l'année 2005. Elles recouvrent l'incidence du paquet fiscal en 2002 et 2003, le plan de consolidation de la croissance ainsi que les exonérations de charges sociales pour la réduction du temps de travail.

Le plan d'allègement représenterait encore 9 milliards d'euros sur la période de 2002 à 2005. En 2002-2003, le plan triennal d'allègement fiscal qui avait été présenté le 31 août 2000 par le gouvernement entrera en vigueur dans ses deux dernières phases. Il faisait suite aux baisses décidées dans la loi de finances initiale pour 2000 (portant sur la TVA logement) et celles retenues dans la loi de finances rectificative pour 2000 (qui concernaient la TVA, la taxe d'habitation et l'impôt sur le revenu).

Alors que les premières mesures mises en œuvre dans la cadre de ce plan avaient plutôt concerné les impôts indirects, comme la baisse de la TIPP qui a profité aux contribuables dès la fin de l'année 2000, **la réduction de prélèvements obligatoires devait s'amplifier sur la période 2002-2005 grâce à des allègements significatifs d'impôt directs, au bénéfice tant des ménages que des entreprises.**

Pour les ménages, la réforme fiscale concernerait la baisse du barème de l'impôt sur le revenu : outre les baisses de taux déjà intervenues en 2000-2001, les quatre premiers taux du barème seraient baissés d'ici 2003 de 1,25 point et les deux derniers de 0,75 point, pour un coût global de 3,3 milliards d'euros. Au terme de la réforme en 2003, l'allègement total d'impôt sur le revenu aura représenté 6,6 milliards d'euros permettant à la quasi-totalité des ménages de bénéficier, à revenus constants, d'une diminution de leur cotisation d'impôt supérieure à 10% par rapport à 1999. La mise en place de la Prime pour l'Emploi (PPE) visait à améliorer les revenus du travail des actifs faiblement rémunérés et de réduire le phénomène de « trappe à inactivité ».

Pour les entreprises, les mesures de baisse de prélèvements étaient également significatives et bénéficieraient notamment aux plus petites d'entre elles. Pour les PME, le taux d'impôt sur les sociétés sera en effet ramené en 2002 de 25 % à 15 % dans la limite des 250 000 premiers francs de bénéfice. Le taux normal de l'IS (actuellement 35,3 %) sera ramené à 33,3 % en 2003 du fait de la suppression de la majoration exceptionnelle d'impôt sur les sociétés de 10 % instituée en 1995 : son taux, réduit à 6% en 2001, sera diminué à nouveau à 3% en 2002 avant de disparaître en 2003. A ces mesures d'allègements de l'impôt sur les sociétés s'ajoute la poursuite de la suppression de la part salariale de la taxe professionnelle, dont le coût brut cumulé sur 2003-2005 devrait atteindre 2 milliards d'euros.

Des mesures fiscales supplémentaires avaient par ailleurs été décidées dans le cadre du Plan de Consolidation de la Croissance annoncé le 16 octobre 2001.

Ces mesures visaient à soutenir la consommation des ménages et l'investissement des entreprises. Elles concernaient tout d'abord l'anticipation en 2001 du doublement de la prime pour l'emploi prévu initialement en 2002, ce qui portera le montant de la Prime à 457,4 euros au niveau d'un SMIC. Afin de soutenir l'investissement des entreprises, un amortissement exceptionnel de 30% des investissements acquis entre le 17 octobre 2001 et le 31 mars 2002 a été créé. Le coût de cette mesure devait être en 2003 de 0,7 milliards d'euros. Les exonérations de charges se poursuivront entre 2002 et 2005 et représenteront un peu plus de 7,0 milliards d'euros à l'issue de la période de programmation.

Les allègements de charges sociales accordées par le gouvernement dans le cadre de la réduction du temps de travail devraient poursuivre leur montée en charge sur la période couverte par le programme pluriannuel 2002-2005 : ils devaient représenter 7,2 milliards d'euros en cumulé sur 2002-2005.

La montée en charge des allègements de cotisations sociales intervient également sur la période 2002-2005 dans le cadre de la convention UNEDIC et devait représenter 1,1 milliard d'euros.

La fiscalité locale devait apporter une contribution modeste à l'évolution des prélèvements obligatoires sous l'effet d'une stabilité des taux des impôts locaux. La situation financière saine des collectivités locales ainsi que la stabilité globale des taux de la fiscalité directe locale observée en 2001, laissaient penser que la modération fiscale locale devait se poursuivre sur la période couverte par le programme pluriannuel de finances publiques.

Source : programme triennal des finances publiques 2003-2005

2. Un programme actualisé par le gouvernement du fait de baisses d'impôts supplémentaires

Conformément à l'article 50 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances, et dans la perspective du prochain dépôt du programme de stabilité 2004-2006 auprès de la Commission européenne, **le gouvernement a pour la première fois annexé un exercice de programmation pluriannuelle 2004-2006 au projet de loi de finances initiale pour 2003.**

Cet exercice est particulièrement utile puisqu'il permet aux parlementaires de débattre du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale en connaissant déjà clairement les orientations qui seront présentées à la Commission européenne, ce qui n'était pas le cas les années précédentes. Cette programmation inscrit ainsi le projet de loi de finances et le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2003 dans une stratégie de moyen terme qui concerne l'ensemble des administrations publiques : Etat, organismes sociaux et collectivités locales.

Dans le cadre de cette programmation, l'effort de maîtrise de la dépense permettrait d'assainir les finances publiques et de poursuivre la baisse des prélèvements obligatoires : les baisses d'impôts et de charges atteindraient ainsi 9 milliards d'euros entre 2004 et 2006.

Au-delà des baisses mises en œuvre en 2002 et 2003, le gouvernement précise opportunément que la maîtrise des dépenses publiques devra créer les conditions de nouveaux allègements. Trois milliards d'euros de baisses de prélèvements supplémentaires ont été intégrés dans la programmation pluriannuelle entre 2004 et 2006, soit un montant équivalent à 2003. Elles viennent s'ajouter aux mesures déjà décidées en 2002 ou inscrites dans le projet de loi de finances initiale pour 2003, et portent à environ 15 milliards d'euros le montant d'allègements sociaux et fiscaux sur la période 2002-2006.

La programmation intègre entre 2004 et 2006 **la poursuite de la réforme des allègements de charges sociales** déjà décidée pour 2003. Cette réforme qui consiste en une refonte de l'ensemble des dispositifs existants en un barème unique, devrait accroître leur lisibilité. Les dispositifs d'allègements de charges sociales sur les bas salaires sont à la fois amplifiés et mieux ciblés sur les bas salaires. Les aides étant recentrées au voisinage du salaire minimum, les exonérations devraient être plus efficaces en termes de créations d'emplois en évitant les effets de « dilution » dont souffraient les précédents dispositifs. Cette réforme devrait ainsi contribuer à la réduction du chômage structurel.

Par ailleurs, des hausses de prélèvements ont été provisionnées à hauteur de 3 milliards d'euros environ sur l'ensemble de la période. Cette provision vise à couvrir des hausses éventuelles décidées par d'autres acteurs (collectivités locales, UNEDIC) ou par le gouvernement en fonction d'objectifs spécifiques.

Au total, le taux de prélèvements obligatoires serait réduit à 44,1 points de PIB en 2006 avec un scénario de croissance à 2,5 %¹. La baisse de ce taux n'est pas strictement proportionnelle au montant des baisses d'impôts et charges programmé, en raison de la hausse spontanée du taux de prélèvements obligatoires en 2004, après une baisse en 2003, et en raison du mode de comptabilisation des allègements de charges liés aux « contrats-jeunes ».

¹ 43,8 points de PIB avec une croissance à 3 %.

Principaux agrégats de finances publiques dans le scénario de croissance à 2,5 %

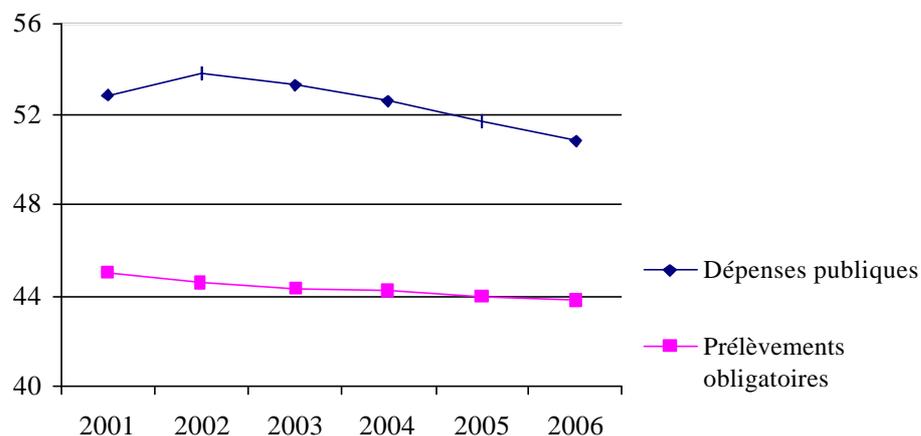
	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Capacité de financement	-1,4	-2,6	-2,6	-2,1	-1,6	- 1,0
Dette publique	57,3	58,4	58,8	58,6	58,0	56,8
Dépenses publiques	52,8	53,8	53,3	52,8	52,2	51,5
Progression en volume	1,7 %	3,2 %	1,5 %	1,4 %	1,3 %	1,2 %
Prélèvements obligatoires	45	44,6	44,3	44,3	44,2	44,1

Principaux agrégats de finances publiques dans le scénario de croissance à 3 %

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Capacité de financement	-1,4	-2,6	-2,6	-2	-1,4	-0,5
Dette publique	57,3	58,4	58,8	58,2	57,1	55,2
Dépenses publiques	52,8	53,8	53,3	52,6	51,7	50,8
Progression en volume	1,7 %	3,2 %	1,5 %	1,4 %	1,2 %	1,2 %
Prélèvements obligatoires	45	44,6	44,3	44,2	44	43,8

Evolution relative des dépenses publiques et des prélèvements obligatoires sur 2001-2006 (scénario de croissance à 3 %)

(en points de PIB)



Il apparaît donc clairement dans le scénario 2004-2006 que la réduction des prélèvements obligatoires ne pourra qu'être accompagnée d'une réduction encore plus substantielle des dépenses publiques pour améliorer le solde budgétaire.

CHAPITRE III

LES PRÉCONISATIONS DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES : FAVORISER L'EMPLOI, L'INITIATIVE ET L'ATTRACTIVITÉ DE LA FRANCE

Comme votre rapporteur général l'a souligné en présentant le programme pluriannuel du gouvernement qui se fixe pour objectif une réduction de la dépense publique sur la période 2003-2006, **une diminution durable de la pression fiscalo-sociale ne peut qu'être accompagnée d'une remise à plat des dépenses publiques.**

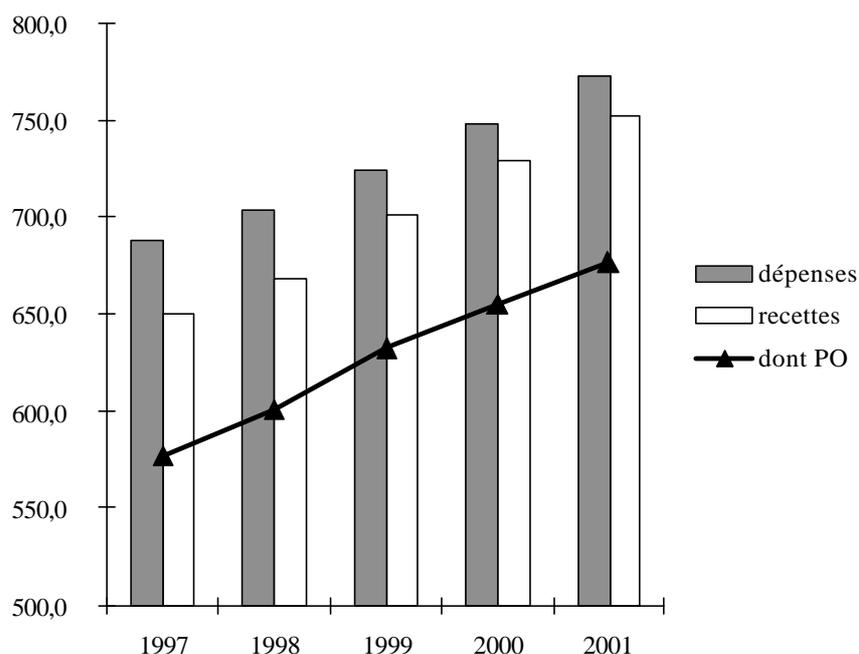
En effet, la hausse des prélèvements obligatoires sur longue période, et plus particulièrement sur la période 1997-2001 n'a fait qu'accompagner une hausse significative des dépenses des administrations publiques.

Plus que jamais il apparaît nécessaire de réformer l'Etat afin de pérenniser les baisses de prélèvements obligatoires.

Ceci étant dit, une réflexion autonome doit s'engager, non seulement sur le niveau des prélèvements obligatoires, mais également sur leur structure, afin de les rendre moins pénalisants pour l'initiative et l'emploi.

Evolution comparée des dépenses et recettes des administrations publiques 1997-2001

(en milliards d'euros)



Source : données INSEE – comptes nationaux

I. UNE EXIGENCE IMMÉDIATE : SOUTENIR LA CROISSANCE ET L'EMPLOI

A. LES MESURES IMMÉDIATES : BAISSER LES COTISATIONS SOCIALES DES EMPLOYEURS ET L'IMPÔT SUR LE REVENU

1. Les résultats d'une étude commandée par votre commission des finances...

Comme elle l'avait déjà souligné à de nombreuses reprises, votre commission des finances est favorable à un véritable programme fiscal, de caractère pluriannuel, seul en mesure de libérer véritablement l'initiative et l'emploi.

Il s'agirait d'une part, de corriger les hausses d'impôts décidées depuis 1997 et d'autre part, d'entamer une réforme structurelle de notre système de prélèvements obligatoires.

S'agissant des ajustements à réaliser, il est indispensable de lutter contre toutes les formes de prélèvements rampants ou de doubles impositions qui, de façon insidieuse, accroissent la charge pesant sur les Français. En outre, dans une économie ouverte et de plus en plus mondialisée, il faut mettre fin à l'alourdissement continu depuis 1997 de la pression fiscale pour nos entreprises : ce sont elles qui tirent la croissance et qui ont assuré l'embellie conjoncturelle que notre pays a connue entre 1997 et 2001.

Dans ce cadre, lors des débats budgétaires de l'année 2000, votre commission des finances avait approfondi ces questions et proposé sa propre vision de la réforme, vision qui demeure toujours d'actualité. Pour cela, elle avait demandé au Centre d'observation économique (COE) de simuler une diminution des prélèvements obligatoires de 2,9 points de PIB à l'horizon 2003, assortie d'un retour à l'équilibre des comptes publics à cette même date¹.

Il était ressorti de cette étude que l'impact le plus favorable sur la croissance était obtenu par la combinaison « baisse de l'impôt sur le revenu + baisse des cotisations sociales des employeurs ».

¹ Plus précisément, elle avait demandé au COE de simuler trois modalités de baisse des prélèvements obligatoires :

- une baisse de 1 point de TVA accompagnée d'une baisse de l'impôt sur le revenu de 8% environ ;
- une baisse de l'impôt sur le revenu de 8% associée à une baisse des cotisations sociales employeurs de l'ordre de 6,10 milliards d'euros ;
- une baisse de 1,5 point de TVA combinée à une réduction de l'impôt sur les bénéfices de 5 %.

2. ...valident la première stratégie de baisse d'impôts

De fait, les premières mesures prises par le gouvernement ont porté sur ces deux points, reconnus comme les plus indispensables pour stimuler la croissance : la baisse de 5 % de l'impôt sur le revenu pour 2,55 milliards d'euros poursuivie en 2003 (- 771 millions d'euros) et l'allègement des charges pour les bas salaires (- 800 millions d'euros). La poursuite de la réforme de la taxe professionnelle (- 1,83 milliard d'euros) complètera ces mesures favorables à l'emploi.

On doit rappeler qu'il fallait tirer deux conclusions de l'étude précitée du COE :

- une réduction des prélèvements obligatoires est extrêmement favorable en termes de croissance et d'emploi dès lors qu'on y intègre une baisse des cotisations sociales des employeurs ¹ ;

- la simulation du COE montre qu'il est possible de conduire une baisse des prélèvements obligatoires financée par une baisse des dépenses publiques sans détérioration du solde public, tout en favorisant la croissance et l'emploi.

B. DES PISTES DE RÉFORMES À COURT ET MOYEN TERMES

1. Relancer l'initiative et l'investissement des entreprises

Outre la nécessaire réduction des cotisations sociales des employeurs déjà évoquées, une politique de réduction des prélèvements devrait également se concentrer sur l'aide à l'investissement des entreprises. Un tel objectif s'impose dans la conjoncture actuelle, en raison de l'effet dépressif exercé par la baisse des marchés financiers.

A moyen terme, cela suppose de mettre à niveau l'impôt sur les sociétés. En effet le taux effectif marginal d'imposition place la France en dernière position des quinze pays de l'Union européenne. Cela pénalise les entreprises installées dans notre pays en réduisant leurs moyens disponibles pour se développer et renforcer leur compétitivité.

¹ Celle-ci a en effet un impact direct sur l'emploi et le chômage (grâce à une diminution du coût du travail), un impact désinflationniste qui permet d'améliorer la compétitivité et un effet accélérateur sur l'investissement des entreprises

Cela suppose donc d'harmoniser davantage l'assiette de l'impôt sur les sociétés à l'échelle européenne comme la Commission européenne en a rappelé la nécessité.

Ces orientations à moyen terme ne sont bien évidemment pas exclusives d'autres mesures de plus court terme destinées à favoriser l'investissement des entreprises.

On peut ainsi par exemple évoquer un aménagement du régime du crédit d'impôt-recherche, ou une augmentation des plafonds des réductions d'impôts pour les souscriptions de parts des fonds communs de placement à risques (FCPR) et de fonds communs de placement dans l'innovation (FCPI) afin de soutenir le financement des entreprises innovantes, comme la commission l'a proposé lors de l'examen du projet de loi de finances l'an dernier.

Votre rapporteur général souhaite que des mesures rapides soient prises pour soutenir les entreprises qui investissent pour l'avenir de notre pays.

Pour prendre un secteur particulier mais aussi vital pour l'économie, **le secteur immobilier**, il se félicite que l'Assemblée nationale ait repris, avec l'accord du gouvernement, un amendement adopté par le Sénat à de nombreuses reprises ces trois dernières années et qui permet à un investisseur, pour les logements neufs ou en l'état futur d'achèvement, de bénéficier du régime « Besson » s'il loue pendant neuf ans à un ascendant ou à un descendant. Cette disposition nouvelle devrait en effet permettre d'accroître d'au moins 10 % à 15 % le nombre de logements locatifs neufs mis sur le marché annuellement. Pour aller au-delà, d'autres mesures vous seront proposées dès l'examen du projet de loi de finances pour 2003 ; elles viseront en particulier à renforcer les sociétés foncières cotées et à améliorer leurs perspectives de développement.

Il souhaite donc que les nouvelles mesures fiscales qui seront prises en direction des entreprises prennent ainsi clairement l'option du soutien à l'investissement et à la croissance.

2. Aménager une « fiscalité patrimoniale » particulièrement pénalisante

Votre rapporteur général s'est prioritairement intéressé à l'imposition des revenus afin de créer immédiatement les conditions d'une « reprise de confiance » des consommateurs et des investisseurs : l'imposition des revenus des ménages a été revue (baisse de l'impôt sur le revenu) comme celle des entreprises, à la fois par les allègements de charges et par des perspectives d'allègements fiscaux ciblant davantage sur les projets

d'investissement pour la croissance et pour l'emploi (crédit d'impôt-recherche).

Mais il tient à rappeler le caractère également néfaste et destructeur de richesses et d'emplois d'une fiscalité pénalisante pour le patrimoine.

Le patrimoine est une matière de plus en plus « délocalisable » et les contribuables sont donc plus particulièrement sensibles aux critères d'imposition de leur patrimoine. Le gouvernement en a rapidement pris conscience puisqu'il propose dès l'an prochain de faire un premier pas en relevant le seuil de transmission de patrimoine sans droits de successions.

Depuis longtemps attachée à la question de la transmission du patrimoine, **vostra commission a également commandé une étude sur les droits de transmission, qu'il s'agisse des droits de mutation à titre gratuit par décès ou des donations, afin de tracer des pistes de réformes plus larges pour l'avenir. Elle en communiquera très prochainement les conclusions.**

Vostra rapporteur général pense également qu'il conviendra, le plus tôt possible, de revaloriser le barème de l'impôt de solidarité sur la fortune, et de mettre fin au « plafonnement du plafonnement » en matière de cotisation d'impôt sur le revenu et d'ISF. Ce dernier nuit actuellement à l'attractivité de la France et à l'emploi. Pour atténuer ses effets, la qualification de bien professionnel devra être étendue, dans certaines conditions, aux participations minoritaires réunies dans un pacte d'actionnaires.

3. Supprimer les prélèvements néfastes à l'emploi

Outre la préférence qu'il a déjà exprimée, pour un plan d'allègement d'impôts combinant les cotisations sociales des employeurs et l'impôt sur le revenu, dont les effets sont directs sur l'emploi, votre rapporteur général souhaite insister sur la nécessité de réformer progressivement des impôts particulièrement néfastes pour l'emploi et pour la croissance de notre économie.

Parmi ces prélèvements, particulièrement dissuasifs pour l'emploi, figure notamment la taxe sur les salaires, pour laquelle votre commission des finances¹ souhaite que des réformes puissent être entreprises à moyen terme, et cela dans le respect des grands équilibres budgétaires.

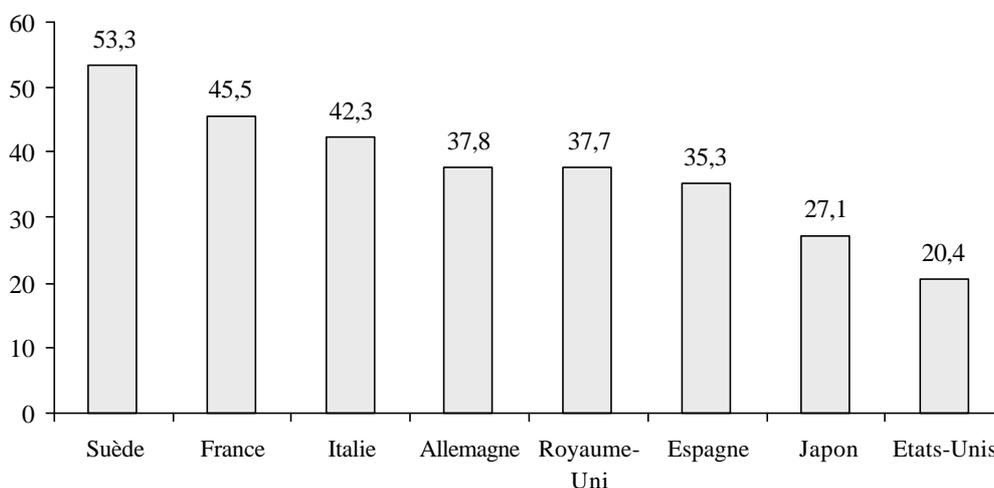
¹ Conformément aux préconisations émises en son temps par notre ancien collègue Alain Lambert, alors président de la commission des finances du Sénat : « La taxe sur les salaires ou comment s'en débarrasser », n° 8 (2001-2002).

II. DES RÉFORMES DE FOND POUR DÉVELOPPER L'ATTRACTIVITÉ FISCALE DE NOTRE PAYS

A. METTRE FIN À « L'EXCEPTION FRANÇAISE » EN EUROPE

Taux de prélèvements obligatoires dans quelques pays de l'OCDE en 2000

(en points de PIB)



NB. : les chiffres sont donnés en base SEC 79. En base SEC 95, le taux de PO en France s'élève à 45,0% du PIB en 2000.

Source : statistiques des recettes publiques de l'OCDE 2001

1. Un constat bien établi : des taux de prélèvements parmi les plus élevés de l'Union européenne

La France est l'un des pays où la pression fiscale et sociale est la plus élevée en Europe. Ce diagnostic établi il y a déjà plus de 10 ans par votre commission¹ a été encore récemment mis en lumière par les travaux menés par votre rapporteur général sur « *La concurrence fiscale en Europe : une contribution au débat* ».

¹ Etude sur « *La fiscalité en Europe* » commandée à l'OFCE et à « *Institute for fiscal studies* » ; avril 1990.

**La concurrence fiscale en Europe :
une contribution de votre commission des finances au débat**

Le rapport (n° 483 ; 1998-1999) publié en juillet 1999 avait pour objectif d'alimenter la réflexion et le débat sur les questions posées par la concurrence fiscale en Europe. Il rendait compte des conclusions d'une étude commandée par votre commission des finances à l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE).

Il s'agissait d'identifier plus précisément les aspérités associées à un état paradoxal de la construction européenne. Celle-ci est en effet caractérisée par une intégration de plus en plus complète des marchés (biens, services, capitaux), par les progrès réalisés dans le domaine des libertés d'aller et de venir (libertés d'établissement, de circulation...), par une unification monétaire très largement accomplie mais aussi par une harmonisation fiscale si limitée que des phénomènes de concurrence fiscale ont tout lieu d'être redoutés.

La complexité technique des problèmes abordés appelle approfondissements et prolongements mais elle ne doit pas occulter la dimension politique du sujet : des précisions s'imposent donc pour que la volonté du législateur s'exerce en pleine clarté.

De ce dernier point de vue, l'un des enseignements forts de l'étude doit être médité. La concurrence fiscale entre Etats européens appelle naturellement un meilleur dialogue international. Mais elle réclame aussi d'entreprendre sans tarder des réformes internes. **Notre pays a beaucoup à faire. Il serait vain et dangereux pour lui d'espérer imposer son exception fiscale à ses partenaires.**

De ce fait, votre commission des finances souhaite faire progresser la réflexion en la matière en s'appuyant sur le constat sans appel fait par cette étude : **la situation de la France au regard de la concurrence fiscale apparaît globalement mauvaise.**

En effet, notre pays apparaît comme l'un de ceux où la pression fiscale est la plus élevée en Europe en occupant, impôt par impôt, une position souvent moyenne au regard de cet indicateur. Cette situation n'est d'ailleurs pas vraiment surprenante, car elle ne fait que traduire l'absence de choix stratégiques en politique fiscale des gouvernements successifs, qui ont cumulativement fait usage de toutes les assiettes fiscales concevables, en application de raisonnements en général plus politiques ou budgétaires qu'économiques.

Le niveau des prélèvements obligatoires est, de fait, en France, particulièrement préoccupant au regard de la compétitivité fiscale et place notre pays en mauvaise situation pour affronter une recrudescence éventuelle de la concurrence fiscale.

Cette situation se vérifie dans le domaine des impôts indirects où, avec le Danemark, la Suède, la Finlande, la Belgique, l'Autriche et l'Italie, la France est parmi les pays qui taxent le plus la consommation. Mais on le vérifie surtout dans le domaine des impôts directs et des prélèvements sociaux.

2. La nécessité de tirer profit de l'expérience étrangère : une étude entreprise par votre commission des finances

Afin d'actualiser ces travaux, votre commission des finances a entrepris en collaboration avec la délégation à la planification du Sénat une nouvelle étude destinée à comparer les taux de prélèvements obligatoires dans l'Union européenne et les politiques fiscales des gouvernements européens. Cette étude devrait permettre de mieux comprendre les réussites de certains de nos partenaires européens en termes d'attractivité fiscale et d'en tirer des enseignements immédiats.

Ce rapport viendra donc compléter très opportunément l'important travail déjà réalisé par le Sénat sur l'attractivité fiscale de la France.

B. TIRER LES ENSEIGNEMENTS DES TRAVAUX DU SÉNAT SUR L'EXPATRIATION DES COMPÉTENCES ET DES CAPITAUX

1. Le rapport du Sénat sur l'expatriation

Dans leur rapport sur l'expatriation des compétences, des capitaux et des entreprises¹, nos collègues André Ferrand et Denis Badré ont parfaitement souligné les archaïsmes de notre système fiscal :

- une fiscalité des personnes et du patrimoine qui pénalise l'initiative² ;

- une fiscalité des entreprises globalement renforcée par une floraison de taxes additionnelles³ ;

- un coût du travail globalement accru au détriment de l'image du « site France »⁴.

¹ « Mondialisation : réagir ou subir ? La France face à l'expatriation des compétences, des capitaux et des entreprises », rapport d'information n° 386 (2000-2001).

² Un impôt sur le revenu très progressif, un impôt sur la fortune arbitraire, des droits de mutation relativement lourds, une imposition des stocks-options instable et illisible etc..

³ Les moyennes et grandes entreprises sont surtaxées, la France est mal placée par rapport au reste de l'Union européenne avec des impôts spécifiques sur le secteur financier et une fiscalité pénalisante pour les restructurations.

⁴ Il faut citer le poids écrasant des charges sociales sur les salaires des cadres et l'impact des trente-cinq heures sur le coût du travail.

2. Des mesures concrètes attendues

Les archaïsmes dénoncés par le rapport de nos collègues sont de nature à « disqualifier » la France dans sa compétition avec les autres pays de l'Union européenne. Il convient donc non seulement d'atténuer certaines particularités françaises en matière de fiscalité des personnes, de rapprocher la fiscalité des entreprises de la norme européenne avec des mesures à court terme et enfin de simplifier les règles et pratiques fiscales.

A cet égard, l'annonce faite par le Premier ministre, M. Jean-Pierre Raffarin, d'un prochain projet de loi relatif à « l'attractivité » de notre pays constitue une initiative aussi attendue qu'opportune et votre commission des finances jouera tout son rôle dans le débat à venir à ce sujet.

C. ACCROÎTRE LA LISIBILITÉ ET LA STABILITÉ DE NOTRE SYSTÈME FISCAL

1. Limiter le recours aux dispositions fiscales rétroactives

Le principe de sécurité juridique est une condition essentielle de bon fonctionnement des sociétés. Il implique que chaque citoyen puisse connaître, à l'avance et de manière précise, les avantages et les inconvénients de ses actes eu égard aux règles juridiques qui s'imposent à lui.

Concrètement, la sécurité juridique implique que la norme juridique soit accessible, claire et prévisible. Elle garantit donc la stabilité des situations juridiques, notamment en s'opposant à leur remise en cause par des normes rétroactives.

Les propositions de votre rapporteur général pour limiter le recours aux dispositions fiscales rétroactives

Le principe de sécurité juridique est une condition essentielle de bon fonctionnement des sociétés. Or, la multiplication, au cours de ces dernières années, de dispositions fiscales soit rétroactives, soit rétrospectives (comme l'abrogation par anticipation d'avantages fiscaux concernant des opérations étalées sur plusieurs années) a contribué à développer un sentiment d'insécurité juridique fort parmi les contribuables. Cette situation entraîne deux effets pervers.

D'une part, elle altère l'esprit d'entreprise des contribuables : si l'environnement juridique de l'entreprise ou du patrimoine devient instable, toute prévision tend à devenir impossible et les agents économiques ne sont plus encouragés à développer leurs activités.

D'autre part, l'utilisation intempestive de la rétroactivité affaiblit la crédibilité et l'efficacité de la politique fiscale. En effet, les contribuables sont moins réceptifs aux incitations fiscales de l'Etat dès lors que celles-ci peuvent être effacées ou remises en cause après quelques années.

Certes, la jurisprudence joue un rôle pour limiter le recours aux dispositions rétroactives. Toutefois, cette évolution serait facilitée si un principe général du droit relatif à la non rétroactivité était introduit dans la Constitution. C'est la raison pour laquelle votre rapporteur général a souhaité faire évoluer l'état du droit applicable. Il a, à ce titre, déposé deux propositions de loi, n° 53 et n° 54 (1999-2000), pour limiter le recours aux dispositions fiscales rétroactives. En effet, aucune disposition constitutionnelle ne fait référence au principe de non rétroactivité.

C'est pourquoi une proposition de loi constitutionnelle a été déposée qui modifie le sixième alinéa de l'article 34 de la Constitution qui dispose que la loi fixe les règles concernant l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures. Il s'agit de préciser que les règles relatives à l'assiette et au taux ne sont pas rétroactives sauf dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique.

Par ailleurs, votre rapporteur général a également déposé une proposition de loi organique qui tend à circonscrire, en droit, les cas où le recours à une loi rétroactive est admissible tout en tenant compte non seulement de la tradition juridique de la France, mais aussi de la spécificité de la technique fiscale. Ainsi, les règles d'application dans le temps des dispositions incluses dans les lois de finances sont maintenues. Le vecteur juridique retenu est une loi organique afin que le champ d'application de la présente proposition s'étende aux dispositions fiscales contenues non seulement dans les lois, mais également dans les lois de finances et dans les lois de financement de la sécurité sociale.

2. Simplifier considérablement notre système fiscal

D'une manière générale, votre rapporteur général souhaite que les prochaines mesures fiscales visent clairement à rendre notre système d'imposition plus lisible et donc plus juste.

Notre pays souffre aujourd'hui d'une fiscalité particulièrement archaïque et complexe, d'un système à la fois rigide et parsemé d'exceptions. Les doubles impositions, les fiscalités dérogatoires au droit commun (par exemple, en matière de fiscalité immobilière, les taxes spécifiques sur les bailleurs), les fiscalités « ad hoc » créées pour couvrir des dépenses budgétaires qui ont finalement disparu ou ont été reprises dans l'ensemble du budget de l'Etat sont autant de pistes de réformes et de simplification de notre système fiscal.

Plus globalement, toutes les taxes au rendement très faible devraient être examinées en comparaison avec leur coût de recouvrement et supprimées ou refondues avec d'autres impositions. Il faut, d'une manière générale, que le code général des impôts, devenu un instrument de complexité extraordinaire pour les contribuables, même les plus avisés, redevienne une « référence fiscale » lisible et claire.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une réunion tenue le mercredi 6 novembre 2002 sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a procédé à **l'examen** du **rapport** de **M. Philippe Marini, rapporteur général**, sur **les prélèvements obligatoires et leur évolution**.

A l'issue du débat, la commission a donné acte au rapporteur général de sa communication et a décidé d'autoriser la publication de ses conclusions sous forme d'un rapport d'information.

ANNEXE :
LE CADRE JURIDIQUE FIXÉ PAR L'ARTICLE 52
DE LA LOI ORGANIQUE DU 1^{ER} AOÛT 2001 RELATIVE AUX
LOIS DE FINANCES

Le présent rapport est le premier publié au titre du débat sur l'évolution des prélèvements obligatoires prévu par l'article 52 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Article 52 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances

« En vue de l'examen et du vote du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année suivante par le Parlement, le Gouvernement présente à l'ouverture de la session ordinaire un rapport retraçant l'ensemble des prélèvements obligatoires ainsi que leur évolution.

Ce rapport comporte l'évaluation financière, pour l'année en cours et les deux années suivantes, de chacune des dispositions, de nature législative ou réglementaire, envisagées par le Gouvernement.

Ce rapport peut faire l'objet d'un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat ».

**1. L'analyse de l'évolution des prélèvements obligatoires :
l'indispensable amélioration de la lisibilité des finances
publiques françaises**

L'article 52 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, entré en vigueur depuis le 1^{er} janvier dernier, est issu d'un amendement de votre rapporteur général et de notre ancien collègue Charles Descours, alors rapporteur du projet de loi de financement de la sécurité sociale au nom de la commission des affaires sociales du Sénat. Il vise à offrir une **présentation consolidée du niveau des ressources publiques et de leur évolution.**

Lors de la discussion au Sénat de cet amendement, au cours de la séance du 13 juin 2001, ses fondements ont du reste été parfaitement présentés. Votre rapporteur général avait ainsi expliqué qu'« *il ne se fait pas de bonne politique sans une prise de conscience claire, complète, cohérente du*

niveau des ressources à solliciter du contribuable sous toutes ses formes. On ne saurait engager une discussion sur la répartition des dépenses sans avoir correctement cerné le volume global, la dynamique des ressources et la série dans laquelle ces ressources s'inscrivent »¹.

Il estimait de surcroît qu'« il n'est pas possible de débattre lors de la session d'automne, d'une part, d'une loi de financement de la sécurité sociale et, d'autre part, d'une loi de finances de l'Etat sans avoir préalablement pris en compte le cadre général de cohérence, et sans avoir mené avec l'exécutif, dans chaque assemblée parlementaire, une réflexion et un débat sur la politique des prélèvements obligatoires. D'où proviennent-ils ? Où sont-ils affectés ? Quel est leur niveau par rapport à l'activité économique ? Quels sont les sacrifices demandés à l'économie et à nos concitoyens ? Enfin, en grande masse, quel est l'objectif visé ? ».

Au total, il considérait cet amendement comme exprimant « la volonté, tout en tenant compte de la dualité des lois de finances publiques [...], de rétablir la cohérence et d'en finir avec une vision fractionnée, éparse, peu cohérente, peu compréhensible, peu explicable de nos finances publiques ».

Le rapport prévu par cet article, et le débat auquel il peut donner lieu, ont été qualifiés, à l'occasion de l'examen du texte en deuxième lecture, d'« *idée excellente* » par le rapporteur du texte de l'Assemblée nationale, notre collègue député Didier Migaud, alors rapporteur général du budget : « *le texte rapproche judicieusement projet de loi de finances et projet de loi de financement de la sécurité sociale* ». L'Assemblée nationale a ainsi adopté ces dispositions, en les amendant de manière à inclure dans le champ du rapport demandé les prélèvements obligatoires perçus au profit des administrations locales.

Certains ont cependant objecté que ces dispositions constituent un « doublon » du 1^o de l'article 51 de la loi organique précitée, qui dispose qu'« *une annexe explicative comportant la liste et l'évaluation, par bénéficiaire ou catégorie de bénéficiaires, des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'Etat* » est jointe au projet de loi de finances de l'année. Il existe également, d'ores et déjà, une annexe « jaune » au projet de loi de finances portant sur les relations financières entre l'Etat et la protection sociale, créée par l'article 40 de la loi de finances rectificative du 13 juillet 2000.

¹ In JO Débats Sénat, 13 juin 2001 pages 3019 et ss.

En réalité, ces informations relèvent d'une logique très différente, alors que le rapport ici proposé a une vocation prospective car pluriannuelle. Surtout, ledit rapport tient compte des spécificités constitutionnelles de chacun des deux textes et de leurs dates de dépôt différentes¹. **Pour votre rapporteur général, ce n'est donc pas une annexe commune aux deux projets susmentionnés, mais au contraire une introduction commune à ces deux textes.**

2. Le débat sur les prélèvements obligatoires : en droit une faculté, en fait une obligation

L'article 52 de la loi organique précitée dispose que le rapport sur l'évolution des prélèvements obligatoires « *peut faire l'objet d'un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat* ».

En droit, l'organisation de ce débat est facultative. Toutefois, les travaux préparatoires tant au Sénat qu'à l'Assemblée nationale ont insisté sur la nécessité de sa tenue. Ainsi, notre collègue député Didier Migaud, dans son rapport précité, estimait que « *l'avis du Conseil d'Etat, et l'absence de difficulté liée au calendrier électoral contrairement au débat d'orientation budgétaire en juin, pourrait nous conduire à l'exiger, dans la mesure où il peut faire partie des conditions de vote des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale* ». S'il en appelait à la prudence, il considérait que « *les règlements des Assemblées pourront opportunément préciser les modalités d'organisation du débat* », position qui rejoignait celle que défendait votre rapporteur général.

Dès lors, si votre commission estime difficile d'envisager un débat intégré à une discussion générale commune aux deux projets de loi, elle ne partage pas l'hypothèse évoquée par d'aucuns selon laquelle une simple discussion générale de la loi de finances de l'année satisferait à l'exigence posée par l'article 52 précité. Dans ce dernier cas, en effet, l'apport de cet article serait nul, et l'organisation comme l'esprit du débat budgétaire ne seraient, sur ce point, en rien modifiés.

Enfin, il convient de rappeler que la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances a, d'une manière générale, contribué au

¹ En application de l'article 38 de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, « *le projet de loi de finances est déposé et distribué au plus tard le premier mardi d'octobre de l'année qui précède celle de l'exécution du budget* ». Cette date-limite de dépôt a été maintenue par l'article 39 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, qui est applicable à compter du projet de loi de finances pour 2006 : « *le projet de loi de finances de l'année [...] est déposé et distribué au plus tard le premier mardi d'octobre de l'année qui précède celle de l'exécution du budget* ». Quant au projet de loi de financement de la sécurité sociale, il est déposé, conformément à l'article L.O. 111-6 du code de la sécurité sociale, au plus tard le 15 octobre.

développement de l'information du Parlement en fixant des règles strictes concernant le calendrier des débats budgétaires :

- elle prévoit la présentation de la programmation pluriannuelle des finances publiques au débat de l'automne et non plus fin décembre ou début janvier ;

- elle permet l'établissement d'un « chaînage vertueux » des finances publiques françaises, en précisant que la discussion du projet de loi de finances « n+1 » ne peut avoir lieu qu'après celle du projet de loi de règlement « n-1 ».

Ce rapport d'information, présenté pour la première fois cette année en application de la nouvelle « Constitution budgétaire » du 1^{er} août 2001, vise à retracer « *l'ensemble des prélèvements obligatoires ainsi que leur évolution* ».

Il présente un double objet.

Pédagogique car il donne lieu à un débat préalable à la discussion du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale et permet donc d'améliorer la lisibilité de finances publiques trop complexes.

Prospectif puisqu'il permet au seuil d'une nouvelle législature de réfléchir aux moyens de réduire le poids devenu excessif des prélèvements qui pèsent sur les Français et rappelle que leur diminution, pour être durable, doit s'accompagner d'une « remise à plat » des dépenses publiques.