

N° 45

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 15 octobre 2009

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur les **prélèvements obligatoires et leur évolution,***

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; M. Yann Gaillard, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Jacques Jégou, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Joël Bourdin, François Marc, Alain Lambert, *vice-présidents* ; MM. Philippe Adnot, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; M. Jean-Paul Alduy, Mme Michèle André, MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Mme Marie-France Beauvils, MM. Claude Belot, Pierre Bernard-Reymond, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, Jean-Pierre Fourcade, Christian Gaudin, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Yves Krattinger, Gérard Longuet, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Bernard Vera.

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION	5
I. LES PRINCIPALES TENDANCES DE L'ÉVOLUTION DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES	11
A. UN RISQUE DE DIMINUTION DURABLE ET SUBIE DU TAUX DE PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES	11
1. <i>Les déterminants de l'évolution du taux de prélèvements obligatoires : quelques rappels</i>	11
a) Les allègements des gouvernements successifs auront réduit le taux de prélèvements obligatoires d'environ 3,5 points de 1998 à 2010.....	13
b) Des fluctuations spontanées résultant de celles de l'activité économique, qui normalement s'annulent à moyen terme.....	14
2. <i>Un risque de diminution durable à cause de la crise économique</i>	17
a) Un taux de prélèvements obligatoires qui retrouverait en 2009 et en 2010 son niveau de 1981, selon le Gouvernement.....	18
b) L'impôt sur les sociétés : effondrement temporaire ou éclatement d'une « bulle » ?.....	18
(1) Une implosion en 2009, partiellement rattrapée en 2010.....	18
(a) <i>Selon une approche « graphique » : des recettes de l'ordre de 16 milliards d'euros en 2009</i>	22
(b) <i>Des simulations simples conduisent à des recettes de 16 milliards d'euros en 2009 et 31 milliards d'euros en 2010</i>	23
(2) L'éclatement d'une « bulle » de recettes de 10 milliards d'euros ?.....	25
c) Un taux de prélèvements obligatoires structurellement réduit par la crise ?	26
B. LA RÉPARTITION DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES ENTRE LES ASSIETTES	28
1. <i>La tendance récente : réduire les cotisations sociales au profit de la taxation du revenu</i>	28
2. <i>Une stabilité des impôts sur la consommation qui ne paraît pas économiquement justifiée</i>	29
C. LA RÉPARTITION DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES ENTRE LES CATÉGORIES D'ADMINISTRATIONS PUBLIQUES	30
1. <i>Les évolutions d'ensemble : augmentation du poids de la sécurité sociale et des collectivités territoriales, diminution de la part de l'Etat</i>	30
2. <i>La fiscalisation du financement de la sécurité sociale et de la dette sociale</i>	32
a) La fiscalisation du financement de la sécurité sociale	32
(1) Une tendance de long terme.....	32
(2) La fiscalisation du financement de la sécurité sociale a été juridiquement clarifiée depuis 2005.....	33
(3) Toutefois l'affectation du produit de 20 impôts et taxes reste peu lisible et gagnerait à être rationalisée	33
b) La fiscalisation de la dette sociale	36
3. <i>L'augmentation de la part des collectivités territoriales dans les prélèvements obligatoires accompagne les transferts de compétences</i>	36
D. LA PERSISTANCE D'UN NIVEAU ÉLEVÉ DE COTISATIONS SOCIALES EN FRANCE QUI LA DISTINGUE DES AUTRES ETATS EUROPÉENS	38

II. QUELLE POLITIQUE DE PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES POUR FAVORISER LA SORTIE DE CRISE ?	41
A. SE FIXER DES PRINCIPES DIRECTEURS	41
1. <i>L'impossibilité d'accroître rapidement les prélèvements obligatoires</i>	41
2. <i>Une application de la loi de programmation des finances publiques qui suscite certaines interrogations</i>	43
a) L'obligation de gager annuellement les créations de « niches » fiscales ou sociales est interprétée de manière laxiste par le Gouvernement	43
(1) L'article 11 de la loi de programmation des finances publiques	43
(2) La décision du Gouvernement de considérer que cette disposition ne s'applique qu'à la situation en « régime de croisière »	44
b) L'application effective de la règle de gage global de l'ensemble des mesures nouvelles fiscales ou sociales d'ici 2012 suscite certaines interrogations	46
(1) Une disposition qui ne doit pas forcément s'appliquer annuellement	46
(2) L'obligation d'alourdir d'ici 2012 les prélèvements obligatoires d'environ 6 milliards d'euros par rapport au droit actuellement prévu	47
B. ORGANISER LA MONTÉE EN CHARGE DE LA FISCALITÉ « VERTE »	49
1. <i>La taxe carbone : un impôt d'avenir mais à l'incidence modeste à court terme</i>	49
2. <i>« Niches vertes » ou « niches grises » : quelle cohérence et quel impact pour les finances publiques ?</i>	57
C. POURSUIVRE L'ALLÈGEMENT DE LA FISCALITÉ DES ENTREPRISES	61
1. <i>La tendance à l'allègement de la fiscalité des entreprises</i>	61
2. <i>Une tendance amplifiée pour répondre à la crise</i>	64
3. <i>Deux nouveaux impôts, assis sur les immobilisations foncières et sur la valeur ajoutée, pour remplacer la taxe professionnelle</i>	66
4. <i>La France reste malgré tout handicapée par le haut niveau nominal des taux des principaux prélèvements sur les entreprises</i>	72
D. LEVER LES INQUIÉTUDES EN MATIÈRE DE FISCALITÉ LOCALE	73
1. <i>La suppression de la taxe professionnelle : enjeux et conséquences pour les collectivités territoriales</i>	73
a) De plus en plus coûteuse pour le budget de l'Etat, la taxe professionnelle représente une recette essentielle pour les collectivités territoriales	73
b) La réforme de la taxe professionnelle suscite de réelles inquiétudes au regard de l'autonomie financière des collectivités territoriales	75
2. <i>Renforcer la cohérence entre la structure, les compétences et le financement</i>	77
a) Adapter la ressource fiscale au champ de compétences de chaque catégorie de collectivités territoriales	77
b) La spécialisation : une fausse bonne idée	78
c) Clarifier les rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales	78
d) Quel calendrier pour une réforme ?	79
III. QUELS CONTOURS POUR LES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES D'APRÈS LA CRISE ?	81
A. S'ADAPTER AU CONTEXTE DE L'ÉCONOMIE GLOBALISÉE	81
1. <i>Les principes et orientations dégagés par le Conseil des prélèvements obligatoires, dans une importante étude réalisée à la demande de la commission des finances</i>	81
2. <i>Un triptyque fiscal à envisager à moyen terme</i>	82
a) Le « bouclier fiscal » vise à prévenir la spoliation de certains contribuables	82
b) ... mais il présente de réels effets pervers	83
c) Le principe du « triptyque » et son évaluation financière	84
d) Une réforme qui ne doit pas être adoptée à contre-temps	86

3. Les réductions des exonérations de cotisations sociales patronales : une piste à emprunter avec prudence.....	87
a) Le dilemme entre lutte contre le chômage et amélioration de la compétitivité	87
b) Des économies potentielles existent cependant.....	88
B. PRIVILÉGIER UNE DYNAMIQUE DE L'ASSIETTE.....	89
1. <i>Elargir les bases et réduire les taux : l'autre règle d'or</i>	89
2. <i>Poursuivre la lutte engagée contre les paradis fiscaux.....</i>	90
a) Les avancées issues des sommets du G 20	91
b) Une action à poursuivre aux niveaux national, européen et international.....	91
IV. VERS UNE AUGMENTATION DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES ?	93
A. DE NOUVEAUX DÉFIS À RELEVER.....	93
1. <i>Les limites de la recherche d'économies budgétaires.....</i>	93
a) L'absence d'effet immédiat significatif des réformes structurelles.....	93
b) Une marge de manœuvre limitée pour des économies conjoncturelles	93
2. <i>La menace de la charge de la dette</i>	95
a) L'hypothèque de l'accroissement de la charge de la dette de l'Etat.....	95
b) La reprise inéluctable de la dette sociale.....	97
(1) L'accumulation de nouveaux déficits sociaux en 2009 et 2010.....	97
(2) La crise actuelle rend certes difficile toute hausse des prélèvements obligatoires.....	97
(3) Cependant, elle ne doit pas être le prétexte pour différer le débat sur le financement de la nouvelle dette sociale.....	98
3. <i>Les dépenses liées au vieillissement de la population.....</i>	99
a) Des dépenses liées au vieillissement qui devraient augmenter de 3,2 points de PIB entre 2004 et 2050	99
b) Le financement des retraites : « le rendez-vous de 2010 » à ne pas manquer	100
4. <i>Les conséquences d'une augmentation probablement durable du taux de chômage</i>	101
B. QUELLES PERSPECTIVES POUR LE TAUX DE PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES ?	101
1. <i>La crise semble rendre impossible le rétablissement des finances publiques par la seule maîtrise de la dépense.....</i>	101
2. <i>La nécessité de réaliser plusieurs dizaines de milliards d'euros d'ajustements supplémentaires par rapport à ce qui est actuellement prévu ?.....</i>	102
TRAVAUX DE LA COMMISSION	105
AUDITION DE MME CHRISTINE LAGARDE, MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DE L'INDUSTRIE ET DE L'EMPLOI, ET DE M. ALAIN MARLEIX, SECRÉTAIRE D'ÉTAT À L'INTÉRIEUR ET AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, SUR LE PROJET DE SUPPRESSION DE LA TAXE PROFESSIONNELLE ET LA RÉFORME DES FINANCES LOCALES	105
AUDITION DE M. JEAN-LOUIS BORLOO, MINISTRE D'ÉTAT, MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER, EN CHARGE DES TECHNOLOGIES VERTES ET DES NÉGOCIATIONS SUR LE CLIMAT, DE MME CHRISTINE LAGARDE, MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DE L'INDUSTRIE ET DE L'EMPLOI, ET DE MME CHANTAL JOUANNO, SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉE DE L'ÉCOLOGIE.....	117
AUDITION DE M. PHILIPPE SÉGUIN, PREMIER PRÉSIDENT DE LA COUR DES COMPTES, PRÉSIDENT DU CONSEIL DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES	125
EXAMEN DU RAPPORT	139

INTRODUCTION

Le débat sur les prélèvements obligatoires et leur évolution constitue, du point de vue de votre commission des finances, l'occasion par excellence de s'affranchir de ce qu'il est convenu d'appeler la tyrannie de l'urgence.

Il permet effectivement à la fois d'avoir un **débat consolidé** portant sur les finances publiques dans leur ensemble, qu'il s'agisse de celles de l'Etat ou de la sécurité sociale, et de prendre le recul nécessaire pour se fixer les repères dont nous avons besoin pour adapter la France à un environnement mouvant.

Les crises, surtout lorsqu'elles sont profondes, ont aussi des vertus, en ce qu'elles nous conduisent à remettre en cause un certain nombre d'habitudes intellectuelles ou institutionnelles et donc de nous obliger à repenser le fonctionnement de nos économies, voire celui de notre société.

Une baisse des prélèvements obligatoires en trompe-l'œil

Le fait nouveau, cette année, c'est la très forte baisse des prélèvements obligatoires. Selon les prévisions du Gouvernement, le taux de prélèvements obligatoires serait de 40,7 % du PIB en 2009 et en 2010. Un niveau aussi faible n'a jamais été atteint depuis 1981.

Mais loin d'être le signe d'une évolution vertueuse ou le résultat de la volonté affichée de diminuer un taux de prélèvement notoirement trop élevé, cette baisse traduit notre **incapacité à faire face à nos besoins collectifs autrement que par l'emprunt**, c'est-à-dire en reportant sur les générations futures la charge de payer les interventions publiques d'aujourd'hui.

Tant pour le budget de l'Etat que pour celui de la sécurité sociale, la crise a d'abord pour effet un effondrement sans précédent des recettes. Le Gouvernement n'a pu, très légitimement, que prendre acte du phénomène et **laisser jouer les stabilisateurs automatiques**. Il ne fallait pas « ajouter la crise à la crise ».

S'agissant des recettes fiscales, la contraction est d'autant plus forte que la crainte, justifiée, de la rupture des circuits de financement de l'économie a conduit le Gouvernement à mettre en place une série de mesures destinées en particulier à améliorer la trésorerie des entreprises.

L'ampleur des moins-values de recettes fiscales attendues en 2009 ne doit cependant pas surprendre, dès lors que les mécanismes de l'impôt sur les sociétés conduisent mécaniquement, à eux seuls, à réduire les recettes fiscales de plus d'un point de PIB.

Le financement des politiques publiques compromis par la diminution du PIB potentiel consécutive à la crise

Les perspectives des finances publiques apparaissent d'autant plus préoccupantes que la crise va probablement durablement affecter le niveau du PIB potentiel, voire le taux de croissance potentielle : non seulement l'économie française est pour ainsi dire « descendue d'une marche » en termes de PIB potentiel, mais il est possible que le taux de croissance potentielle des prochaines années se situe sensiblement en-dessous du niveau, de l'ordre de 2%, auquel on l'estimait avant la crise.

Un tel ralentissement de la croissance potentielle n'est cependant qu'une éventualité. Sa concrétisation dépendra de la capacité des agents économiques à augmenter leur productivité et leur compétitivité, mais nul doute que les multiples garde-fous rendus nécessaires par la crise financière, ne favoriseront pas le potentiel de croissance de l'économie française.

Cet affaissement du PIB potentiel de l'économie française ne peut que rendre encore plus difficile à résoudre, les équations du budget de l'Etat comme de la sécurité sociale.

C'est que l'épuisement de la ressource vient s'ajouter à un décalage structurel déjà ancien entre recettes et dépenses publiques. Le déficit public exprimé en points de PIB, conformément aux règles du traité de Maastricht, ne peut que se trouver considérablement accru, dès lors que le maintien à un niveau élevé des dépenses publiques se conjugue avec une moindre croissance du PIB.

L'accentuation du décalage déjà ancien entre dépenses et recettes publiques

Depuis longtemps, l'Etat peine à financer des politiques publiques. A une dynamique des dépenses particulièrement forte que le vieillissement de la population va encore accentuer, s'ajoute une tendance à alléger les prélèvements obligatoires, dans un contexte de concurrence fiscale exacerbée en Europe.

La globalisation avait, depuis une vingtaine d'années, entraîné le monde dans une course au moins disant fiscal. Au nom de l'encouragement à l'initiative, on a provoqué une forme de surenchère destinée à faciliter la prise de risques. Il existe une tendance à la **surtaxation des facteurs de production peu mobiles et à la détaxation des facteurs de production nomades**, matière grise et capitaux financiers en particulier.

Aujourd'hui, ce mouvement semble ne pas devoir s'arrêter. Et de fait, malgré la crise, nous assistons à une amplification du phénomène spontané de contraction des recettes fiscales et sociales, par la multiplication de mesures discrétionnaires d'allègements de la taxation des entreprises et des particuliers.

Sans doute les gouvernements n'avaient-ils pas le choix au moment où les circuits économiques et financiers étaient menacés de rupture mais le résultat est là : les finances publiques doivent faire face à une perte de ressources massive, sans doute impossible à compenser rapidement à la fois à cause des risques politiques, surévalués ou non, aux yeux de nos dirigeants, et de perspectives de croissance *a priori* moins favorables.

Préserver les ressorts de l'initiative dans un contexte de prélèvements obligatoires accrus : l'éternel arbitrage entre efficacité et équité

Après plusieurs décennies de discours appelant à la baisse des prélèvements obligatoires, il peut être critiquable de se résigner, même temporairement, à leur augmentation.

Votre commission est persuadée qu'il ne saurait être question de prélever sensiblement plus sur une activité économique en moindre croissance voire comme actuellement en régression : **seul le retour de la croissance devrait pouvoir réduire substantiellement le taux d'endettement.** Toutefois, au moment où la dette publique explose et où la dette sociale dérape, il est bon d'envoyer un signal à l'opinion et aux marchés pour bien montrer que l'Etat fera face à ses engagements, justifiant la faiblesse des *spreads* constatés sur sa dette souveraine. Tout peut en effet déraiser très vite...

Dans cette perspective et sans doute aussi parce que leurs déficits ont atteint des niveaux insupportables, un changement de mentalités semble s'amorcer : **une série de pays tels l'Espagne ou le Royaume-Uni ont déjà pris la décision de relever leurs impôts.**

Le débat sur les prélèvements obligatoires participe de cette tendance en ce sens qu'il voudrait, par un constat sans concession, contribuer à une évolution des esprits en ouvrant des pistes pour reformater notre système de prélèvements et essayer de déboucher sur une nouvelle dynamique des finances publiques.

Comme votre commission des finances l'a largement souligné les années précédentes, nos dispositifs sont devenus largement illisibles et ne semblent pouvoir se développer que par la multiplication des exceptions que sont les niches fiscales. De fait, celles-ci sont encore accrues par les mesures discrétionnaires décidées pour enrayer la crise ou amorcer des évolutions structurelles.

Cette entropie de nos systèmes de prélèvements fiscaux et sociaux appelle à des changements radicaux dans le sens d'une plus grande neutralité et d'un retour à une fiscalité moins perfectionniste. Sans doute faudra-t-il trouver et faire accepter **un nouvel équilibre entre équité et efficacité en matière de prélèvements obligatoires.**

En particulier, s'il est vrai qu'il est plus cohérent de taxer les revenus nets des charges engagées pour les produire, on peut aussi se demander, dès lors qu'il est de plus en plus difficile dans une économie dématérialisée d'imputer des charges à la fois juridiquement à un organisme et géographiquement à un pays, s'il ne serait pas préférable **d'imposer, dans certains cas, les flux bruts.**

Par ailleurs, la fiscalité est aussi un moyen d'influer sur les comportements pour amener les agents économiques à prendre en compte les conséquences de leurs comportements. De ce point de vue, la fiscalité dite « verte » ouvre un champ assez vaste, étant entendu que son objet n'est pas de rapporter durablement des masses de recettes publiques mais d'influer sur les décisions des agents pour les rendre plus respectueuses de l'environnement.

Repenser le système de prélèvements dans le sens d'une responsabilisation accrue des agents

En tout état de cause, votre rapporteur général estime que les agents économiques devront tôt ou tard **accepter de payer les services collectifs** dont ils bénéficient **à un niveau plus proche de leur coût.** Des évolutions sont en cours avec le vieillissement de la population qui rendront inévitables des prélèvements plus importants à niveau de prestations inchangé.

Mais cette approche consistant à **responsabiliser les agents** en leur faisant prendre en charge directement ou indirectement à travers des prélèvements accrus un certain nombre de charges aujourd'hui socialisées, ne vaut pas que pour le risque vieillesse. Dans d'autres domaines, tels que l'éducation, il ne serait pas inconcevable de faire payer à leur prix les études supérieures des enfants issus des couches les plus aisées de la population ce qui allègerait d'autant la pression sur le budget de l'Etat.

Dans un contexte d'augmentation massive du poids de la dette publique et plus généralement des dépenses de fonctionnement s'agissant en particulier des dépenses sociales, **il faudra agir à tous les niveaux, à la fois sur les recettes mais aussi sur les dépenses** : le déplacement de la ligne de partage entre les sphères publique et privée vient de ce point de vue non seulement diminuer la charge à financer par prélèvements mais encore permettre de faire participer les agents au coût des interventions dont ils bénéficient.

Si les prélèvements obligatoires ont pour objet essentiel de couvrir des besoins, ils doivent aussi, qu'il s'agisse de taxes ou de participations aux frais, constituer des signaux de nature à améliorer l'allocation des ressources et donc à limiter la charge qu'ils font peser sur l'économie, ce qui est indispensable du fait de la persistance de la tendance à la globalisation.

**Des réflexions alimentées cette année par une importante étude
du Conseil des prélèvements obligatoires**

A cet égard, les réflexions de votre commission des finances ont été alimentées, cette année, par une importante étude¹ relative aux prélèvements obligatoires dans une économie globalisée, qu'elle a demandée au Conseil des prélèvements obligatoires (CPO). Le président du CPO, M. Philippe Séguin, également Premier président de la Cour des comptes, lui a présenté cette étude le 7 octobre 2009.

Ces travaux ne manqueront pas de nourrir utilement la réflexion de la commission au cours des prochains mois.

¹ *En application de l'article L. 351.-3 du code des juridictions financières, le président de la commission des finances du Sénat a saisi le Conseil des prélèvements obligatoires d'une demande d'étude portant sur les prélèvements obligatoires des entreprises dans une économie globalisée.*

I. LES PRINCIPALES TENDANCES DE L'ÉVOLUTION DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

A. UN RISQUE DE DIMINUTION DURABLE ET SUBIE DU TAUX DE PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

1. Les déterminants de l'évolution du taux de prélèvements obligatoires : quelques rappels

L'évolution du taux de prélèvements obligatoires résulte d'un double phénomène :

- les « mesures nouvelles », c'est-à-dire les modifications législatives ou réglementaires, qui ont un impact permanent sur le niveau de prélèvements obligatoires ;

- les variations spontanées du taux de prélèvements obligatoires, du fait en particulier des fluctuations de l'activité économique, et qui n'ont normalement un impact qu'à court terme.

Le tableau ci-après synthétise les différents facteurs d'évolution du solde public depuis 1999, en distinguant notamment ces deux facteurs.

Décomposition des facteurs d'évolution du solde public, par la commission des finances

(en points de PIB)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	1999- 2002	2003-2010				1999- 2010
	2003- 2006	2007- 2008	2009- 2010	2003- 2010														
Solde public en niveau	-1,8	-1,5	-1,6	-3,2	-4,1	-3,6	-3,0	-2,3	-2,7	-3,4	-8,2*	-8,5*						
Evolution par rapport à l'année précédente																		
Solde public	0,8	0,3	-0,1	-1,6	-1,0	0,5	0,7	0,6	-0,4	-0,7	-4,8	-0,3	-0,6	0,8	-1,1	-5,1	-5,3	-5,9
Solde conjoncturel**	0,7	1,0	-0,1	-0,5	-0,5	0,2	-0,1	0,1	0,2	-0,8	-2,1	-0,6	1,0	-0,2	-0,6	-2,8	-3,5	-2,5
Solde structurel**	0,2	-0,7	0,0	-1,1	-0,5	0,3	0,7	0,5	-0,6	0,1	-2,7	0,3	-1,6	1,0	-0,5	-2,4	-1,8	-3,4
Recettes/PIB structurel	0,7	-0,6	-0,1	-0,5	-0,3	0,4	0,9	0,0	-0,8	-0,3	-1,9	0,0	-0,6	0,9	-1,1	-1,9	-2,1	-2,7
<i>dont :</i>																		
<i>Fluctuations de l'élasticité au PIB</i>	1,2	0,2	0,6	-0,3	-0,6	0,2	0,0	0,3	-0,1	0,1	-1,3	-0,1	1,7	-0,1	0,0	-1,4	-1,5	0,2
<i>Mesures nouvelles sur les PO***</i>	-0,3	-1,0	-0,9	-0,4	0,4	0,1	0,4	0,0	-0,6	-0,5	-0,8	0,1	-2,6	0,9	-1,1	-0,7	-0,9	-3,5
<i>Recettes hors PO</i>	-0,2	0,2	0,2	0,2	-0,1	0,1	0,5	-0,3	-0,1	0,1	0,2	0,0	0,3	0,1	0,0	0,2	0,3	0,6
Dépenses/PIB structurel	-0,5	0,0	0,1	-0,6	-0,2	-0,2	-0,1	0,6	0,2	0,4	-0,8	0,3	-1,0	0,1	0,7	-0,4	0,3	-0,7
« Effort structurel » = évolution du solde public (hors recettes non fiscales) dépendant de l'action du Gouvernement (mesures nouvelles + dépenses/PIB structurel)	-0,8	-1,0	-0,8	-1,0	0,2	-0,1	0,3	0,6	-0,4	-0,1	-1,6	0,4	-3,6	1,0	-0,4	-1,1	-0,6	-4,2

* Prévisions de solde public du Gouvernement.

** Sans prise en compte de l'éventuelle perte de PIB potentiel due à la crise, par nature non chiffrable à ce stade.

*** 1999-2004 : estimations des mesures nouvelles présentées en 2003¹ par le Gouvernement pour les années 1999 et suivantes dans le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2004 ; années suivantes : rapports sur les prélèvements obligatoires et leur évolution annexés aux projets de lois de finances pour les années 2007 à 2010.

Sources : Insee, rapports économiques, sociaux et financiers, rapports relatifs aux prélèvements obligatoires, calculs de la commission des finances

¹ Rapport économique, social et financier pour 2004.

a) Les allègements des gouvernements successifs auront réduit le taux de prélèvements obligatoires d'environ 3,5 points de 1998 à 2010

Le niveau actuel du taux de prélèvements obligatoires provient tout d'abord des allègements réalisés par les gouvernements successifs.

Ainsi, **de 1999 à 2010, les mesures adoptées auront eu pour effet de réduire le taux de prélèvements obligatoires de 3,5 points de PIB.** Autrement dit, en leur absence, le déficit structurel serait inférieur d'environ 3,5 points de PIB. Ces mesures se décomposent entre :

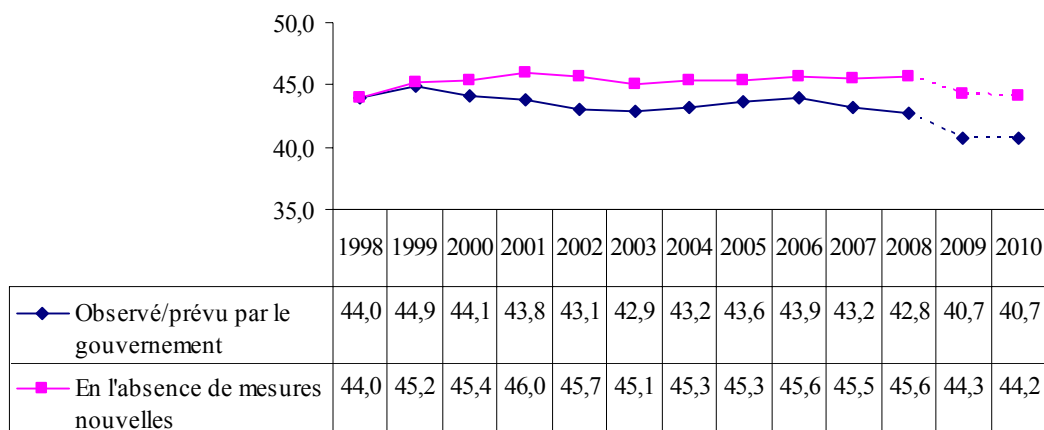
- un allègement de 2,6 points de PIB en 1999-2002¹ ;
- un alourdissement de 0,9 point de PIB en 2003-2006 ;
- un allègement de 1,8 point de PIB en 2007-2010 (dont 0,7 point de PIB en 2009-2010, comprenant 0,5 point de PIB devant disparaître en 2011 du fait du contrecoup de la suppression de la taxe professionnelle).

Le graphique ci-après permet de visualiser ce qu'aurait été, selon cette approche purement comptable, le taux de prélèvements obligatoires en l'absence de ces mesures.

¹ On retient ici l'année 1999 comme début de période parce que le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2004 ne fournit pas d'évaluation pour les années antérieures. L'année retenue pour la fin de période est l'année 2002 (et non 2001), parce que les mesures aggravant le déficit en 2002 (soit 1,1 point de PIB au total) résultaient en quasi-totalité de décisions prises par la législature au pouvoir les années précédentes. En effet, comme l'a souligné le rapport d'audit de MM. Jacques Bonnet et Philippe Nasse en juillet 2002, une croissance correspondant à celle prévue par la dernière note de conjoncture de l'INSEE (soit 1,4 %) aurait résulté, à législation inchangée, à un déficit de l'ordre de 2,3-2,6 points de PIB. Le déficit a été de 3,2 points de PIB, l'écart (soit 0,7 point de PIB) se décomposant entre une croissance moindre que prévu (1 %), aggravant le déficit d'environ 0,2 point de PIB, le reste (soit 0,5 point de PIB) provenant d'une dégradation structurelle supérieure aux prévisions. Les mesures relatives aux prélèvements obligatoires de la législature issue des élections de juin 2002, en particulier la réduction de 5 % de l'impôt sur le revenu, n'ont cependant contribué qu'à hauteur de 0,2 point de PIB à cette dégradation (selon le rapport du Gouvernement relatif aux prélèvements obligatoires de 2003).

Le taux de prélèvements obligatoires, avec et sans mesures nouvelles

(en points de PIB)



Sources : Insee, rapports économiques, sociaux et financiers, rapports relatifs aux prélèvements obligatoires, calculs de la commission des finances

b) Des fluctuations spontanées résultant de celles de l'activité économique, qui normalement s'annulent à moyen terme

Le taux de prélèvements obligatoires connaît également des fluctuations spontanées résultant de celles de l'activité économique.

Sur le long terme, en l'absence de mesures nouvelles, le taux de prélèvements obligatoires tend « normalement » à rester stable : on dit que l'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB est, sur le long terme, égale à l'unité.

Cependant, à court terme, le taux de prélèvements obligatoires tend à augmenter quand la croissance du PIB est forte, et à diminuer quand elle est faible.

L'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB

L'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB est le coefficient par lequel il faut multiplier la croissance du PIB en valeur pour obtenir la croissance « spontanée » des prélèvements obligatoires (c'est-à-dire avant les modifications du droit, appelées « mesures nouvelles »), l'année considérée.

Sur longue période, les prélèvements obligatoires « spontanés » tendent à augmenter à la même vitesse que le PIB. On dit alors que leur élasticité au PIB est égale à 1.

En revanche, il arrive fréquemment à court terme que cette élasticité s'éloigne de l'unité. Ainsi, certaines années (en général quand la croissance du PIB est forte), les prélèvements obligatoires augmentent plus rapidement que le PIB : leur élasticité au PIB est alors supérieure à 1. D'autres années (en général quand la croissance du PIB est faible), les prélèvements obligatoires au PIB augmentent moins rapidement que le PIB : leur élasticité au PIB est alors inférieure à 1.

Schématiquement, la situation est la suivante :

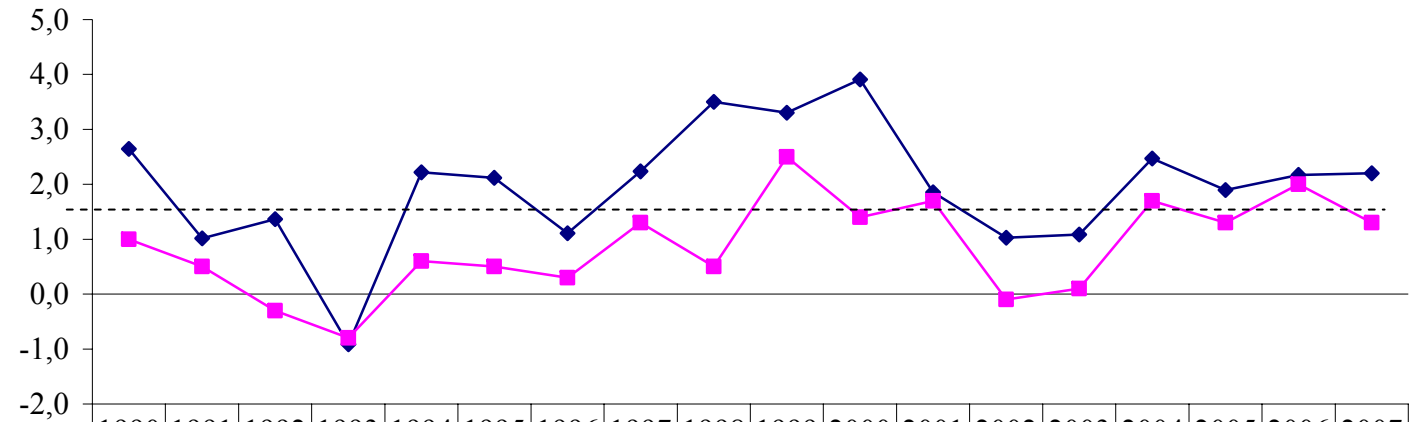
- l'élasticité des cotisations sociales au PIB varie peu, et est à peu près égale à l'unité ;

- l'élasticité des recettes fiscales au PIB varie fortement d'une année sur l'autre (entre -1 et 2, pour une moyenne de 1) ;

- en conséquence, l'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB est à peu près égale à la moyenne de ces deux élasticités, et connaît des fluctuations significatives.

L'élément essentiel pour la prévision est donc l'élasticité des recettes fiscales au PIB. Celle-ci est fortement liée à la croissance du PIB, comme l'indique le graphique ci-après.

Croissance du PIB et élasticité des recettes fiscales au PIB



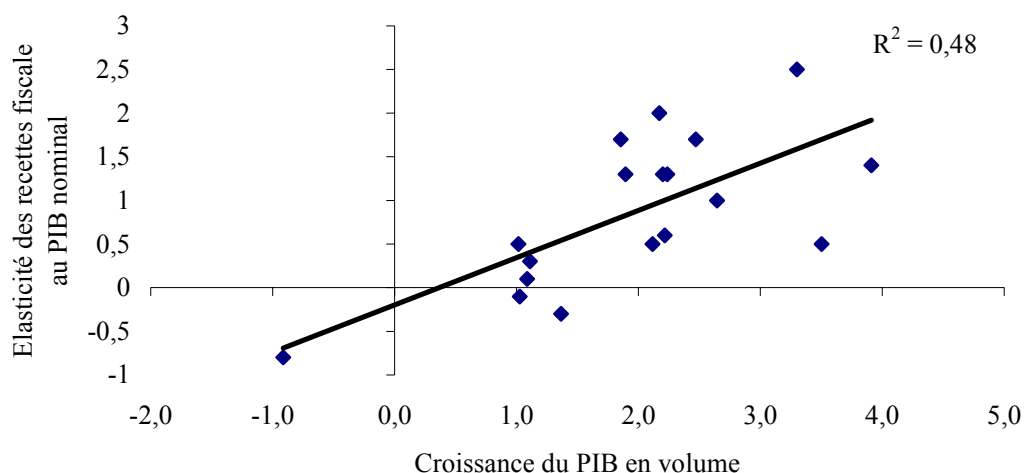
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
—◆— Croissance du PIB réel (en %)	2,6	1,0	1,4	-0,9	2,2	2,1	1,1	2,2	3,5	3,3	3,9	1,9	1,0	1,1	2,5	1,9	2,2	2,2
—■— Elasticité des recettes fiscales au PIB nominal	1	0,5	-0,3	-0,8	0,6	0,5	0,3	1,3	0,5	2,5	1,4	1,7	-0,1	0,1	1,7	1,3	2	1,3

Sources : Insee, ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi

La courbe inférieure représente l'élasticité, c'est-à-dire la « sensibilité » des recettes fiscales au PIB nominal. On constate que cette élasticité a été nettement supérieure à 1, et donc que les recettes fiscales ont spontanément eu tendance à augmenter nettement plus vite que le PIB, en 1987, de 1999 à 2001, et de 2004 à 2007.

On constate par ailleurs qu'en règle générale, l'élasticité des recettes fiscales est à peu près égale à la moitié de la croissance du PIB en volume. La forte élasticité constatée de 2004 à 2007 constitue donc une exception remarquable.

Corrélation entre croissance du PIB réel et élasticité des recettes fiscales au PIB nominal



Sources : d'après l'Insee et le ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi

Le lien entre croissance du PIB et élasticité des recettes fiscales au PIB peut avoir des conséquences importantes ces prochaines années. En effet, si les prélèvements obligatoires tendent « normalement » sur longue période à augmenter à la même vitesse que le PIB, c'est parce que tel est en moyenne le cas des recettes fiscales. En revanche, si la crise n'était pas suivie d'une croissance durablement supérieure à son potentiel, la diminution du taux de prélèvements obligatoires pourrait bien être pérenne, comme on le verra ci-après.

2. Un risque de diminution durable à cause de la crise économique

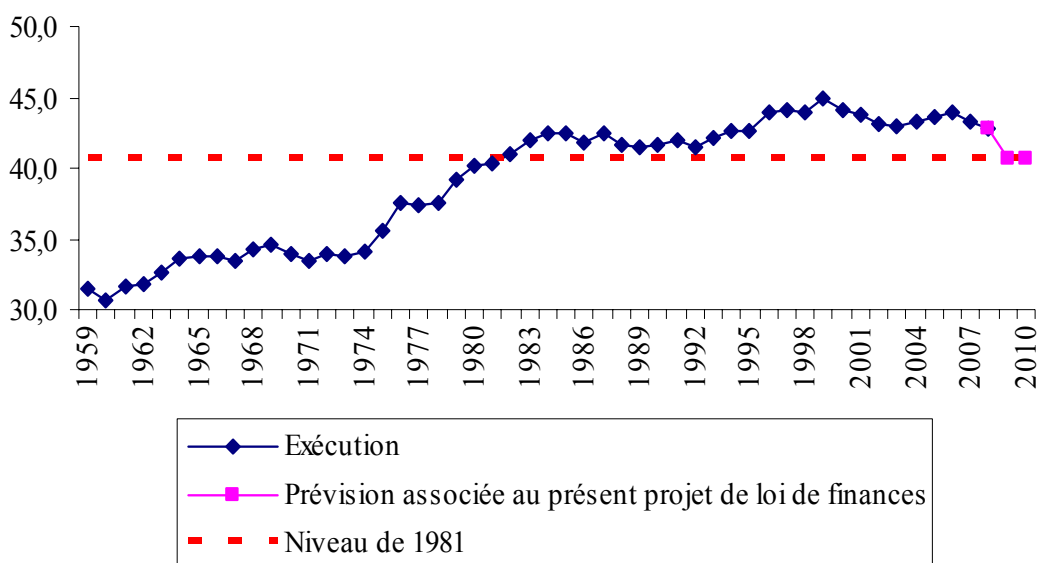
Il est vraisemblable que le taux de prélèvements obligatoires diminue durablement, du fait de la crise économique.

a) *Un taux de prélèvements obligatoires qui retrouverait en 2009 et en 2010 son niveau de 1981, selon le Gouvernement*

Selon le Gouvernement, le taux de prélèvements obligatoires serait de 40,7 % en 2009 et en 2010. Un niveau aussi faible n'avait pas été atteint depuis 1981, comme le montre le graphique ci-après.

Le taux de prélèvements obligatoires sur longue période

(en % du PIB)



Sources : Insee, projet de loi de finances pour 2010

b) *L'impôt sur les sociétés : effondrement temporaire ou éclatement d'une « bulle » ?*

Tout d'abord, les recettes nettes d'impôt sur les sociétés devraient être nettement inférieures au cours des prochaines années à leur niveau de 2008, qui était de près de 50 milliards d'euros.

(1) Une implosion en 2009, partiellement rattrapée en 2010

Certes, l'effondrement spectaculaire des recettes observé en 2009 et, dans une moindre mesure, 2010, est par nature temporaire, et provient du mécanisme de cet impôt.

Le gouvernement prévoit actuellement des recettes nettes d'impôt sur les sociétés de 19 milliards d'euros en 2009 et 33 milliards d'euros en 2010, en nette baisse par rapport aux prévisions précédentes, comme l'indique le tableau ci-après.

Le produit d'impôt sur les sociétés net : l'évolution des prévisions du Gouvernement

(en milliards d'euros)

	LFR d'avril 2009	Débat d'orientation des finances publiques (juillet 2009)*		Projet de loi de finances pour 2010
		Scénario bas	Scénario haut	
2009	37,4	20,4	25,4	19
2010	-	28,2	35,3	33

Pour mémoire : les recettes d'IS net ont été de 49,3 milliards d'euros en 2008.

* Ces chiffres n'ont pas été directement indiqués par le Gouvernement mais ont été calculées par la commission des finances en fonction des évolutions prévues par le Gouvernement par rapport à la LFR d'avril 2009.

Sources : ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat ; rapport déposé par le Gouvernement en vue du débat d'orientation des finances publiques pour 2010 ; projet de loi de finances pour 2010 ; calculs de la commission des finances

Ces ordres de grandeur sont vraisemblables.

Schématiquement, le produit de l'impôt sur les sociétés sera en 2009 la somme des éléments suivants :

- les quatre acomptes, reposant chacun sur le quart des bénéfices fiscaux de 2008 (à l'exception du dernier, qui dans le cas des grandes entreprises repose depuis 2005 sur les prévisions de bénéfices de l'année en cours) ;
- le solde de l'année 2008, correspondant à l'excédent d'impôt payé en 2008.

L'impôt sur les sociétés : quelques rappels

Les recettes nettes d'impôt sur les sociétés, de 45 milliards d'euros en moyenne depuis 2001, se décomposent entre :

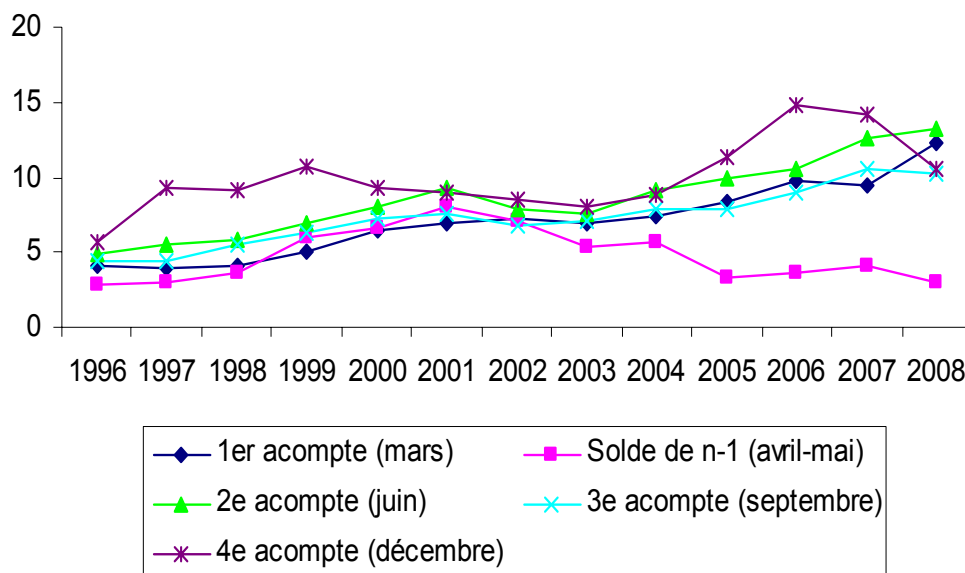
- quatre acomptes de 10 milliards d'euros en moyenne (normalement payés les 15 mars, 15 juin, 15 septembre et 15 décembre), calculés en fonction des bénéfices de n-1 (ainsi que, dans le cas du dernier acompte et depuis 2005, des prévisions de bénéfices des grandes entreprises pour l'année en cours) ;

- le « solde » de l'année n-1 (en avril), dépendant de l'écart entre les bénéfices de l'année n-1 et de ceux de l'année de n-2 (de 5 milliards d'euros en moyenne).

Le graphique ci-après permet de mettre en évidence la forte augmentation du 4^e acompte consécutive à la réforme de 2005, alors que les bénéfices des entreprises étaient en augmentation.

La décomposition annuelle du produit de l'impôt sur les sociétés (net)

(en milliards d'euros)



NB : la décomposition a été effectuée de manière conventionnelle, en fonction des recettes perçues les 31 mars, 31 mai, 30 juin, 30 septembre et 31 décembre.

Source : d'après les situations mensuelles du budget de l'Etat

Il faut également prendre en compte le coût du plan de relance de l'économie, qui devrait être plus élevé que prévu.

Le coût des allègements d'impôt sur les sociétés mis en œuvre dans le cadre du plan de relance

Le cas de l'année 2009

Le plan de relance comprend, outre l'accélération des remboursements de trop-perçus en 2008 (qui n'aura pas d'impact sur le produit de l'année 2009), divers allègements, **dont l'impact sur le solde budgétaire, initialement évalué à 5,6 milliards d'euros, était déjà de 7,5 milliards d'euros fin juillet, ce qui suggère qu'il pourrait atteindre les 10 milliards d'euros.**

Le coût des allègements d'IS du plan de relance en 2009 : prévision du Gouvernement et exécution
(en milliards d'euros)

	Prévision initiale	28-févr.	31-mars	30-avr.	31-mai	30-juin	31-juil.	Prévision actualisée
Crédit d'impôt recherche (CIR)	3,8	1	1,9	2,4	3,1	3,4	3,7	3,8
Report en arrière	1,8	0,6	0,9	1,1	1,5	2,2	3,8	4,5
Total ayant un impact sur le solde de 2009	5,6	1,6	2,8	3,5	4,6	5,6	7,5	8,3
<i>Pour mémoire : remboursements anticipés des excédents de versement d'IS</i>		3,9	6,4					

Dans ses prévisions actualisées, le Gouvernement retient cependant un coût total de « seulement » 8,3 milliards d'euros.

Le cas de l'année 2010

Ces mesures consistant en l'anticipation de remboursements, elles seront suivies d'un contrecoup en 2010. Selon le Gouvernement, à l'allègement de 8,3 milliards d'euros en 2009 succéderait un alourdissement de 10,1 milliards d'euros en 2010 (7,6 milliards d'euros après prise en compte de la prorogation de la mesure relative au CIR par le présent projet de loi de finances).

Le coût des allègements d'IS du plan de relance, selon le Gouvernement

(en « mesures nouvelles » et en milliards d'euros)

	Prévisions initiales			PLF 2010		
	2009 (1)	2010 (2)	(1)+ (2)	2009 (1)	2010 (2)	(1)+ (2)
Remboursement du crédit d'impôt recherche (CIR)	3,8	-4,8	-1	3,8	-4,8 (-2,3*)	-1 (-1,5*)
Remboursement des crédits d'impôt de retour en arrière des déficits	1,8	-2,1	-0,3	4,5	-5,3	-0,8
Total	5,6	-6,9	-1,3	8,3	-10,1 (- 7,6*)	-1,8 (0,7*)

* Y compris la prorogation de la mesure par le présent projet de loi de finances, qui doit coûter 2,5 milliards d'euros en 2010.

Sources : dossier de presse relatif au plan de relance (janvier 2009) ; rapport sur les prélèvements obligatoires annexé au présent projet de loi de finances

Comme en 2008 les bénéfices fiscaux des entreprises ont fortement baissé, le produit diminue par nature fortement par rapport à celui de 2008 (de l'ordre de 50 milliards d'euros).

Pourquoi les recettes nettes d'impôt sur les sociétés s'effondrent en 2009

Dans le cas de l'année **2009**, on peut faire le **raisonnement simplifié** suivant (en retenant des chiffres volontairement **arrondis**) :

- les bénéfices de 2008 correspondent à un produit de l'ordre non de 50 milliards d'euros, comme ceux de 2007, mais (si l'on retient l'hypothèse d'une diminution de 25 % du bénéfice fiscal en 2008, comme le suppose le Gouvernement) de 75 % de ce montant, soit 37,5 milliards d'euros ;

- en 2009, les quatre acomptes, chacun égal au quart de ce montant, seront donc au total de l'ordre de 37,5 milliards d'euros¹ ;

- par ailleurs, les entreprises ont trop payé d'impôt en 2008, puisqu'elles l'ont payé sur la base de bénéfices correspondant à une imposition de l'ordre de 50 milliards d'euros, alors qu'elles n'auraient dû payer que 37,5 milliards d'euros, d'où en 2009 le versement par l'administration fiscale de 12,5 milliards d'euros aux entreprises ;

- à cela s'ajoute que les divers allègements mis en œuvre dans le cadre du plan de relance devraient être de l'ordre de 10 milliards d'euros en 2009.

Au total, le produit d'impôt sur les sociétés en 2009 serait donc de l'ordre de $37,5 - 12,5 - 10 = 15$ milliards d'euros.

Dans le cas de l'année **2010**, si le bénéfice fiscal des entreprises diminue de 10 % en 2009, les différences seront que le solde de 2009 ne sera négatif que de moins de 5 milliards d'euros, et que les mesures d'allègement mises en œuvre dans le cadre du plan de relance auront quasiment disparu (seule subsistant la prorogation de la mesure relative au crédit impôt recherche, pour un montant de 2,5 milliards d'euros). Le produit sera donc de l'ordre de $15 + 12,5 - 5 + 10 - 2,5 = 30$ milliards d'euros.

Les calculs avec les chiffres non arrondis conduisent à un produit de respectivement 16 et 31 milliards d'euros (cf. ci-après).

(a) Selon une approche « graphique » : des recettes de l'ordre de 16 milliards d'euros en 2009

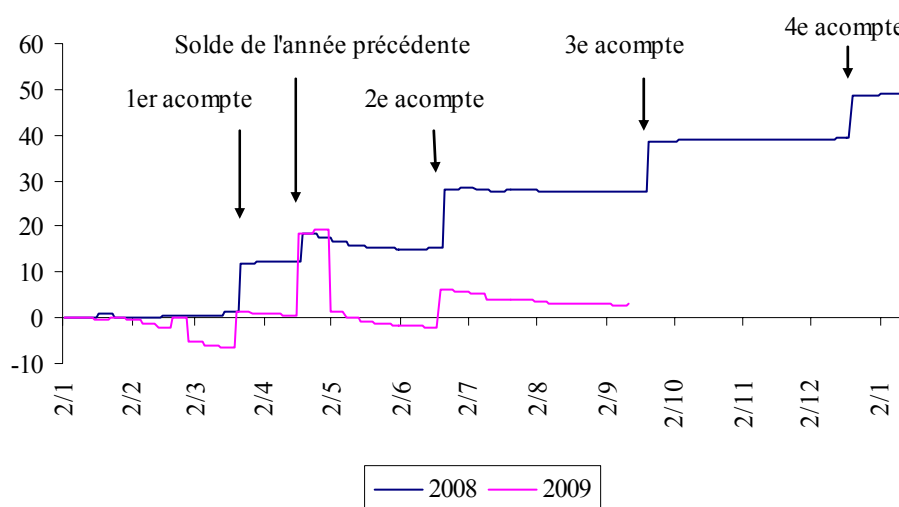
Une **première approche** pour évaluer le produit d'impôt sur les sociétés, valable pour la seule année 2009, consiste à **extrapoler** les recettes perçues depuis le début de l'année.

Les recettes d'IS net étaient, le 10 septembre 2009 (date de la dernière situation hebdomadaire transmise à la commission), de seulement 2,95 milliards d'euros, contre 27,43 milliards d'euros l'année dernière à la même date.

¹ On ne prend pas ici en compte l'impact éventuel du régime propre aux grandes entreprises sur le quatrième acompte.

Les recettes d'IS net en 2008 et 2009

(en milliards d'euros)



Source : situations hebdomadaires

On observe que le montant moyen des 1^{er} et 2^e acomptes a été de l'ordre de 8 milliards d'euros en 2009.

Dans ces conditions, une manière simple d'estimer les recettes d'IS en 2009 consiste :

- à considérer qu'aux 2,95 milliards d'euros de recettes nettes au 10 septembre s'ajoutent des 3^e et 4^e acomptes de 8 milliards d'euros ;
- à retrancher le coût du plan de relance restant à venir, estimé ici à 2,5 milliards d'euros (aux 7,5 milliards d'euros constatées fin juillet s'ajouteraient 2,5 milliards d'euros destinés à atteindre le coût total, estimé ici, par convention, à 10 milliards d'euros¹).

Selon cette approche « graphique », les recettes d'IS seraient donc de l'ordre de **16 milliards d'euros en 2009**.

(b) Des simulations simples conduisent à des recettes de 16 milliards d'euros en 2009 et 31 milliards d'euros en 2010

Une approche complémentaire consiste à réaliser des **simulations** simples, à partir de certaines **hypothèses d'évolution du bénéfice fiscal** des entreprises. Selon le Gouvernement, le bénéfice fiscal a diminué de 25 % en 2008, et devrait diminuer de 3 % en 2009. En retenant ces hypothèses, et en supposant, de manière conventionnelle, que les bénéficiaires fiscaux augmentent ensuite de 5 % par an, on parvient aux résultats indiqués par le tableau ci-après.

¹ Pour des prévisions initiales, on le rappelle, de 5,6 milliards d'euros, et des estimations révisées du Gouvernement de 8,3 milliards d'euros.

Le produit net de l'impôt sur les sociétés de 2009 à 2012 : une simulation simplifiée par la commission des finances

(en milliards d'euros)

	Formule	Exécution		Prévision			
		2007	2008	2009	2010	2011	2012
	<i>Hypothèse d'évolution du bénéfice fiscal (en %)</i>		-25	-3	5	5	5
A	1 ^{er} acompte (mars)	$J_{n-1}/4$	9	12	9	9	10
B	Solde de n-1 (avril)	$J_{n-1} - (A_{n-1} + C_{n-1} + D_{n-1} + E_{n-1})$	4	3	-10	-1	2
C	2 ^e acompte (juin)	A_n	13	13	9	9	10
D	3 ^e acompte (septembre)	A_n	11	10	9	9	10
E	4 ^e acompte (décembre)	$A_n + F_n$	14	11	9	9	10
F	<i>Dont supplément dû aux grandes entreprises (hypothèse)¹</i>		4	0	0	0	1
G	Total avant plan de relance	$A_n + B_n + C_n + D_n + E_n$	51	49	26	34	38
H	Plan de relance (hypothèse) ²		0	0	-10	-2,5	0
I	Total après plan de relance	$G_n + I_n$	51	49	16	31	38
	<i>Pour mémoire : prévision du Gouvernement</i>				19	33	-
J	<i>Produit (hors plan de relance) reposant sur les bénéfices de l'année concernée</i>	<i>Cf. ci-contre</i>	48	36	35	37	38
			$Moyenne (A_{2007} + C_{2007} + D_{2007} + E_{2007} + B_{2008} ; A_{2008} + C_{2008} + D_{2008} + E_{2008})$	$J_{2007} * 0,75$	$J_{2008} * 0,97$	$J_{2009} * 1,05$	$J_{2010} * 1,05$
						$J_{2011} * 1,05$	

Sources : situations mensuelles du budget de l'Etat, hypothèses et calculs de la commission des finances

¹ Depuis 2005, le 4^e acompte des grandes entreprises repose sur le bénéfice prévu de l'année en cours.

² Le Gouvernement estimait fin 2008 que ces mesures coûteraient 5,6 milliards d'euros en 2009. Le coût constaté fin juillet (7,5 milliards d'euros) suggère que le coût total pourrait être de l'ordre de 10 milliards d'euros.

Selon cette approche, le produit net de l'impôt sur les sociétés serait de l'ordre de 16 milliards d'euros en 2009 et 31 milliards d'euros en 2010 (contre respectivement 19 et 33 milliards d'euros selon le Gouvernement). Cela confirme l'exactitude des ordres de grandeur retenus par le Gouvernement.

Il ne faut pas accorder d'importance particulière au léger écart constaté par rapport à ses prévisions. Il s'explique en effet essentiellement par le fait que l'on suppose ici que les allègements du plan de relance coûteront 10 milliards d'euros, contre 8,3 milliards d'euros selon le Gouvernement. Par ailleurs, compte tenu des sommes en jeu, il ne s'agit que de l'« épaisseur du trait ».

La baisse de l'IS en 2009, de l'ordre de 35 milliards d'euros, se décomposerait donc entre :

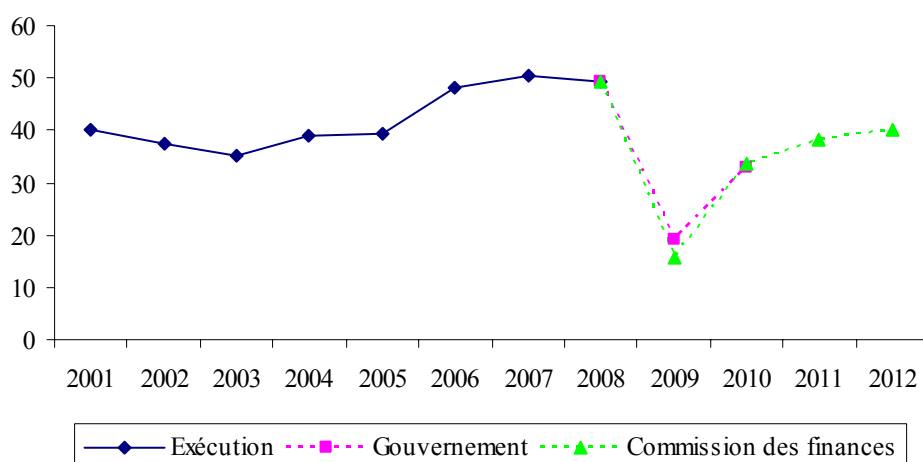
- environ 10 milliards d'euros dus au plan de relance (au lieu de 5,6 milliards d'euros initialement prévus) ;
- plus de 25 milliards d'euros dus à la crise.

(2) L'éclatement d'une « bulle » de recettes de 10 milliards d'euros ?

Les simulations ci-avant permettent de mettre en évidence que si la très forte diminution du produit de l'impôt sur les sociétés en 2009 ne sera pas pérenne, **il semble en revanche peu probable que celui-ci retrouve rapidement son niveau d'avant la crise**, comme l'indique le graphique ci-après.

Les recettes nettes d'IS

(en milliards d'euros)



Sources : situations mensuelles, calculs de la commission des finances

En fait, on observe que de 2006 à 2008 les recettes nettes d'impôt sur les sociétés ont été de l'ordre de 50 milliards d'euros, contre 40 milliards d'euros habituellement. Par ailleurs, c'est ce niveau de 40 milliards d'euros qu'elles devraient retrouver en 2011.

Les prévisions relatives aux prélèvements obligatoires doivent donc vraisemblablement intégrer une perte pérenne de recettes d'impôt sur les sociétés de l'ordre de 10 milliards d'euros.

c) Un taux de prélèvements obligatoires structurellement réduit par la crise ?

Le principal risque pesant sur le taux de prélèvements obligatoires n'est pas toutefois celui que les recettes d'impôt sur les sociétés demeurent durablement inférieures à leur niveau de 2008, mais celui que, **du fait d'une perte de PIB définitive due à la crise, les prélèvements obligatoires ne retrouvent pas spontanément la part dans le PIB qu'ils avaient avant celle-ci.**

Schématiquement, on peut distinguer **trois grands scénarios** en termes de croissance :

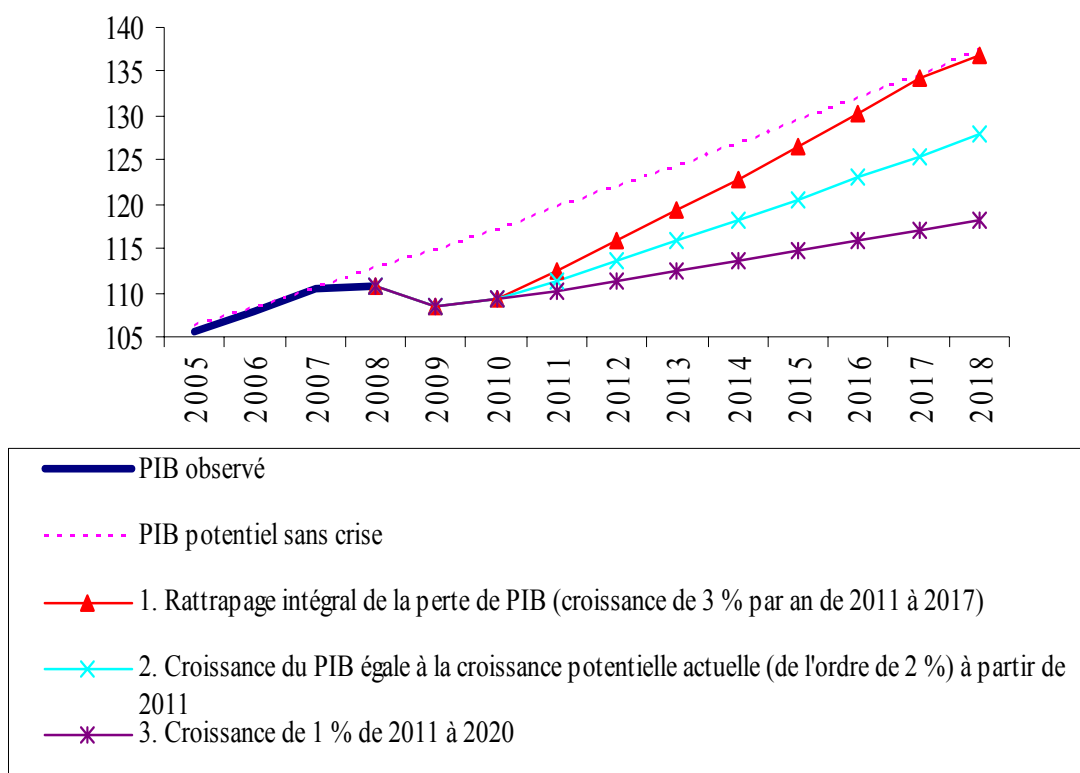
- dans le scénario 1, la crise actuelle ne serait qu'un « accident de parcours », qui serait intégralement rattrapé en termes de PIB par une croissance de 3 % par an de 2011 à 2017 ;

- dans le scénario 2, la croissance retrouverait son rythme tendanciel (de l'ordre de 2 %) après la crise, qui correspondrait à une perte définitive de PIB de l'ordre de 7 points (l'écart par rapport au rythme tendanciel dû à la crise n'étant jamais rattrapé) ;

- dans le scénario 3, après la crise la limitation du recours à l'endettement réduirait la croissance structurelle à 1 % par an.

Les principaux scénarios de croissance envisageables après la crise

(PIB en volume, 2002=100)

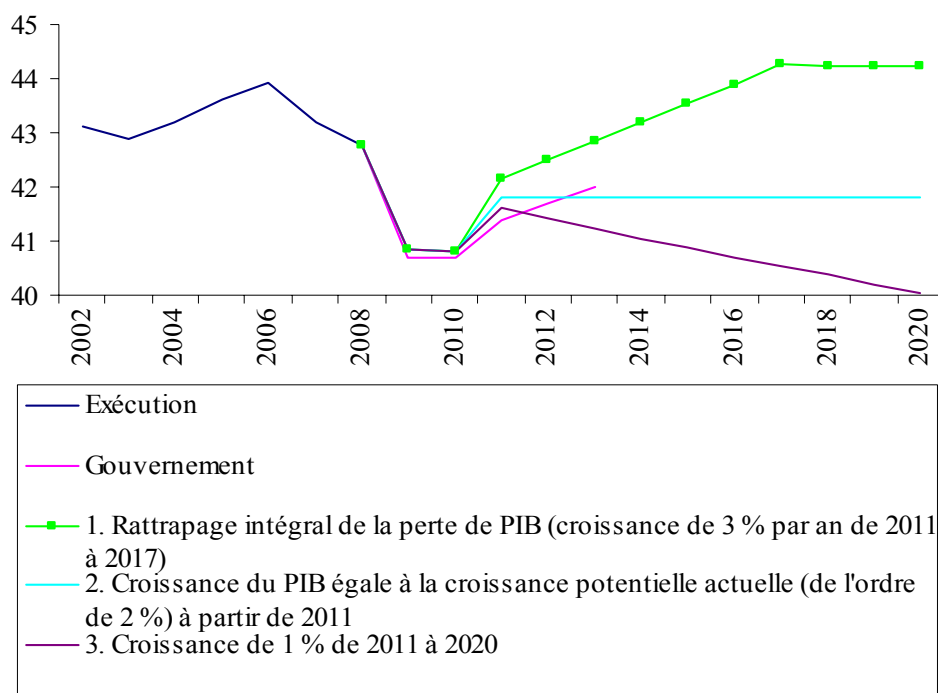


Source : commission des finances du Sénat

Ces scénarios ont des implications importantes en termes de taux de prélèvements obligatoires. En effet, le scénario 2 correspond à un taux de prélèvements obligatoires qui (malgré le « ressaut » de 2011, correspondant au contrecoup de la suppression de la taxe professionnelle) se stabiliserait à moins de 42 % (contre 43 % avant la crise). Le scénario 3, correspondant à une « décennie perdue » de croissance durablement faible, le ramènerait à 40 %, si l'on suppose que les recettes fiscales obéissent à leurs déterminants habituels, et, du fait de la faible croissance, augmentent donc moins vite que le PIB.

Les taux de prélèvements obligatoires associés aux différents scénarios

(en points de PIB)



Source : commission des finances du Sénat

Pour ramener d'ici 2013 le taux de prélèvements obligatoires à son niveau d'avant la crise, il faudrait en 2011-2013 une croissance du PIB nettement supérieure à son potentiel.

Ces scénarios sont purement illustratifs, mais ils montrent bien le risque de diminution durable du taux de prélèvements obligatoires.

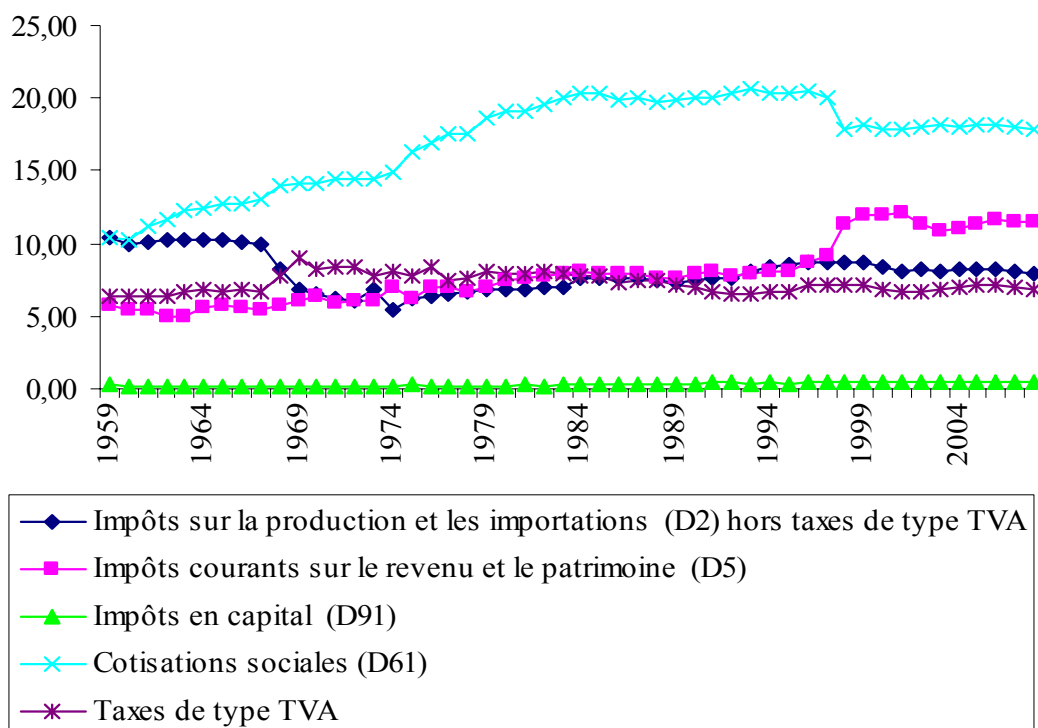
B. LA RÉPARTITION DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES ENTRE LES ASSIETTES

1. La tendance récente : réduire les cotisations sociales au profit de la taxation du revenu

La structure des prélèvements obligatoires s'est profondément modifiée au cours des cinquante dernières années.

La part dans le PIB des principaux types de prélèvements obligatoires

(en points de PIB)



Source : Insee

Au-delà des fluctuations conjoncturelles, on observe plusieurs tendances lourdes :

- pendant les Trente Glorieuses, la taxation de la production a diminué d'environ 3,5 points de PIB, avant de se stabiliser lors du premier choc pétrolier ;

- les cotisations sociales, qui ne représentaient que 10 points de PIB en 1959, ont fortement augmenté, pour atteindre 20 points de PIB au milieu des années 1980, niveau auquel elles se sont ensuite à peu près stabilisées ;

- la taxation du revenu et du patrimoine tend à augmenter. Ainsi, en 1998, les cotisations sociales ont été réduites de 2 points de PIB, alors que les impôts sur le revenu et le patrimoine augmentaient d'un montant analogue. Concrètement, il s'agit du remplacement, dans le cas de l'assurance maladie, de 4,75 points de cotisations sociales par 4,1 points de CSG.

2. Une stabilité des impôts sur la consommation qui ne paraît pas économiquement justifiée

Ces évolutions s'expliquent en partie par des considérations économiques :

- dans une économie mondialisée, il n'est pas possible de taxer trop lourdement les entreprises ;

- les cotisations sociales accroissent le coût du travail, et sont donc, toutes choses égales par ailleurs, un facteur de chômage ;

- la taxation du revenu et du patrimoine peut donc sembler un « moindre mal ».

On peut cependant se demander pourquoi la France n'accorde pas davantage de place aux impôts sur la consommation, qui présentent l'avantage de taxer indifféremment ce qui est produit sur le territoire national et ce qui est importé. On rappelle que le produit de la TVA a été de l'ordre de 130 milliards d'euros en 2008, soit 6,5 points de PIB.

C. LA RÉPARTITION DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES ENTRE LES CATÉGORIES D'ADMINISTRATIONS PUBLIQUES

1. Les évolutions d'ensemble : augmentation du poids de la sécurité sociale et des collectivités territoriales, diminution de la part de l'Etat

Depuis les années 1970, la part des prélèvements obligatoires perçus par les administrations publiques centrales (c'est-à-dire l'Etat et les organismes divers d'administration centrale, ou ODAC) tend structurellement à se réduire au profit de ceux perçus par les administrations de sécurité sociale et, dans une moindre mesure, les administrations publiques locales.

Ce phénomène s'est accéléré au cours des années 2000, qui ont vu la part des administrations publiques centrales dans les prélèvements obligatoires diminuer de 5 points, passant de 39,1 % en 2000 à 34 % en 2008. De même, celle de l'Union européenne diminuait de 0,8 point.

En sens inverse, la part des administrations publiques locales augmentait de 1,8 point (passant de 11,7 % à 13,5 %), alors que celle des administrations de sécurité sociale augmentait de 3,9 points (passant de 47,8 % à 51,9 %).

Cela vient du fait que la part dans le PIB des prélèvements obligatoires perçus par les administrations publiques centrales tend à reculer (- 2,6 points de PIB depuis 2000), de même que celle des prélèvements au profit de l'Union européenne (-0,3 point de PIB), alors que dans le cas des administrations publiques locales et des administrations de sécurité sociale, on observait des augmentations de respectivement 0,6 et 1 point de PIB (d'où une diminution globale du taux de prélèvements obligatoires de 1,3 point).

La répartition des prélèvements obligatoires entre catégories d'administrations publiques

	1970	1980	1990	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
<i>En milliards d'euros</i>												
Administrations publiques centrales	23,9	83,6	177,2	248,5	252,1	252,9	255,5	284,7	292,3	289,3	289,9	283,9
Etat (S13111)	N.D.	82,9	174,2	238,2	241,7	239,6	241,8	270,2	277,6	273,3	271,9	266,3
-Impôts	N.D.	82,0	170,9	232,9	236,2	234,0	236,2	264,5	271,8	264,5	263,2	258,4
-Cotisations sociales	N.D.	0,9	3,3	5,4	5,6	5,6	5,7	5,7	5,8	8,7	8,6	7,8
ODAC (S13112)	N.D.	0,7	3,1	10,2	10,3	13,3	13,7	14,5	14,7	16,0	18,0	17,7
Administrations publiques locales (S1313)	2,6	14,9	49,3	74,6	74,4	76,5	79,9	87,8	95,1	101,5	107,9	112,5
Administrations de sécurité sociale (S1314)	15,7	77,2	193,7	304,2	320,3	331,3	343,6	340,6	361,2	398,0	415,6	432,8
-Impôts	0,1	1,6	7,1	80,0	86,9	88,6	90,5	79,5	88,1	113,2	119,9	129,1
-Cotisations sociales	15,6	75,6	186,6	224,2	233,4	242,7	253,2	261,1	273,1	284,8	295,7	303,7
Institutions de l'Union européenne (S2)	0,0	2,8	9,1	8,7	8,9	7,1	5,1	3,8	4,5	4,7	4,9	5,1
Ensemble	42,2	178,5	429,3	636,0	655,7	667,8	684,2	717,0	753,0	793,5	818,3	834,4
<i>En % du PIB</i>												
Administrations publiques centrales	19,2	18,8	17,2	17,2	16,8	16,3	16,0	17,1	16,9	16,0	15,3	14,6
Etat (S13111)	N.D.	18,6	16,9	16,5	16,1	15,5	15,2	16,3	16,1	15,1	14,3	13,7
-Impôts	N.D.	18,4	16,5	16,2	15,8	15,1	14,8	15,9	15,7	14,6	13,9	13,3
-Cotisations sociales	N.D.	0,2	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,5	0,5	0,4
ODAC (S13112)	N.D.	0,2	0,3	0,7	0,7	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	1,0	0,9
Administrations publiques locales (S1313)	2,1	3,4	4,8	5,2	5,0	4,9	5,0	5,3	5,5	5,6	5,7	5,8
Administrations de sécurité sociale (S1314)	12,6	17,3	18,7	21,1	21,4	21,4	21,5	20,5	20,9	22,0	21,9	22,2
-Impôts	0,0	0,4	0,7	5,6	5,8	5,7	5,7	4,8	5,1	6,3	6,3	6,6
-Cotisations sociales	12,6	17,0	18,1	15,6	15,6	15,7	15,9	15,7	15,8	15,8	15,6	15,6
Institutions de l'Union européenne (S2)	0,0	0,6	0,9	0,6	0,6	0,5	0,3	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3
Ensemble	33,9	40,1	41,6	44,1	43,8	43,1	42,9	43,2	43,6	43,9	43,2	42,8
<i>En % des prélèvements obligatoires</i>												
Administrations publiques centrales	56,6	46,8	41,3	39,1	38,4	37,9	37,3	39,7	38,8	36,5	35,4	34,0
Etat (S13111)	ND	46,5	40,6	37,5	36,9	35,9	35,3	37,7	36,9	34,4	33,2	31,9
-Impôts	ND	45,9	39,8	36,6	36,0	35,0	34,5	36,9	36,1	33,3	32,2	31,0
-Cotisations sociales	ND	0,5	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	1,1	1,1	0,9
ODAC (S13112)	ND	0,4	0,7	1,6	1,6	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,2	2,1
Administrations publiques locales (S1313)	6,2	8,4	11,5	11,7	11,3	11,5	11,7	12,3	12,6	12,8	13,2	13,5
Administrations de sécurité sociale (S1314)	37,2	43,2	45,1	47,8	48,8	49,6	50,2	47,5	48,0	50,2	50,8	51,9
-Impôts	0,1	0,9	1,7	12,6	13,3	13,3	13,2	11,1	11,7	14,3	14,7	15,5
-Cotisations sociales	37,0	42,3	43,5	35,3	35,6	36,3	37,0	36,4	36,3	35,9	36,1	36,4
Institutions de l'Union européenne (S2)	0,0	1,5	2,1	1,4	1,4	1,1	0,7	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6

Source : Insee

2. La fiscalisation du financement de la sécurité sociale et de la dette sociale

L'augmentation des dépenses de sécurité sociale résultant en particulier de la dynamique des risques santé et vieillesse, la croissance des déficits sociaux et le renforcement de la concurrence fiscale notamment sur le coût du travail, ont conduit la France, comme d'autres pays :

- à « fiscaliser » de manière croissante depuis les années 1990 le financement de la sécurité sociale, afin de faire face à l'augmentation des besoins de financement ;

- à diminuer les recettes « naturelles » de la sécurité sociale, par une politique de diminution des charges sociales dans le but de préserver l'emploi et la compétitivité des entreprises.

Ce double mouvement a complexifié les relations financières entre l'Etat et la sécurité sociale. **Deux éléments débouchent directement sur un enchevêtrement des recettes de l'Etat et de la protection sociale : d'une part, la fiscalisation du financement de la sécurité sociale, d'autre part la fiscalisation de la dette sociale.**

a) La fiscalisation du financement de la sécurité sociale

(1) Une tendance de long terme

Le mode de financement des administrations de sécurité sociale a considérablement changé depuis la fin des années 1990. Ainsi, alors que les impôts et taxes affectés représentaient 1,7 % de leurs recettes en 1980, ce taux était de 8,9 % en 1995, de 23,7 % en 2000 et de **27,4 % en 2008**, comme le montre le tableau ci-dessous.

La création de la contribution sociale généralisée (CSG) en 1991, puis la mise en place de « paniers fiscaux » en 2006 et 2007 afin de compenser les coûts des politiques d'allègements ou d'exonérations de charges constituent les traits marquants de cette fiscalisation.

Recettes des administrations de sécurité sociale

(en milliards d'euros)

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2008
Recettes des administrations de sécurité sociale	91,6	164,6	219,9	276,5	337,0	420,2	471,3
* dont impôts	1,6	4,1	7,1	24,5	80,0	88,1	129,1
* dont cotisations sociales	75,6	135,2	186,6	216,7	224,2	273,1	303,7
* dont transferts	9,3	15,7	15,7	22,0	17,9	41,4	16,8
Part des impôts dans les recettes	1,7 %	2,3 %	3,2 %	8,9 %	23,7 %	21 %	27,4 %

Source : INSEE – comptes nationaux - Base 2000

Cette **évolution** est, comme cela a été décrit ci-dessus, **concomitante de l'augmentation de la part des administrations de sécurité sociale dans l'ensemble des prélèvements obligatoires** : en 2008, les prélèvements obligatoires rattachés aux administrations de sécurité sociale ont représenté 22,2 % du PIB, soit un peu **plus de la moitié de l'ensemble des prélèvements obligatoires**. Ce chiffre était de 18,7 % en 1990.

(2) La fiscalisation du financement de la sécurité sociale a été juridiquement clarifiée depuis 2005

La loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS) a permis de clarifier le cadre juridique applicable à l'affectation de recettes de l'Etat et de la sécurité sociale, en précisant le domaine réservé respectif des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale.

Il ressort ainsi des dispositions combinées des articles 36 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) et de l'article 1^{er} de la loi organique relatives aux lois de financement que :

- **les dispositions affectant des recettes de l'Etat à la sécurité sociale ne peuvent figurer qu'en loi de finances**, que la ressource initiale soit exclusivement affectée à l'Etat ou qu'elle soit déjà partagée entre l'Etat et la sécurité sociale ;

- en revanche, des dispositions affectant à l'Etat, totalement ou partiellement, une recette exclusive de la sécurité sociale ne peuvent figurer qu'en loi de financement de la sécurité sociale.

(3) Toutefois l'affectation du produit de 20 impôts et taxes reste peu lisible et gagnerait à être rationalisée

Cette clarification juridique ne doit toutefois pas masquer **l'éparpillement relativement complexe et peu lisible** des impôts et taxes affectées (ITAF). Cette situation résulte de plusieurs facteurs :

- premièrement, **l'éclatement entre différents organismes du produit de certains ITAF comme par exemple la CSG ou les droits de consommation sur les tabacs** : ces derniers participent au financement, en 2009, de la caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA), de la caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS), des allègements généraux, mais aussi du fonds national d'aide au logement (FNAL) et du fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante (FCAATA). Chaque branche ou organisme reçoit ainsi, indépendamment de la nature des prestations servies, des recettes fiscales. **Cette ventilation complexe ne contribue ni à mettre en évidence les logiques sous-tendant l'action des différentes branches ou organismes bénéficiaires, ni à responsabiliser les acteurs** ;

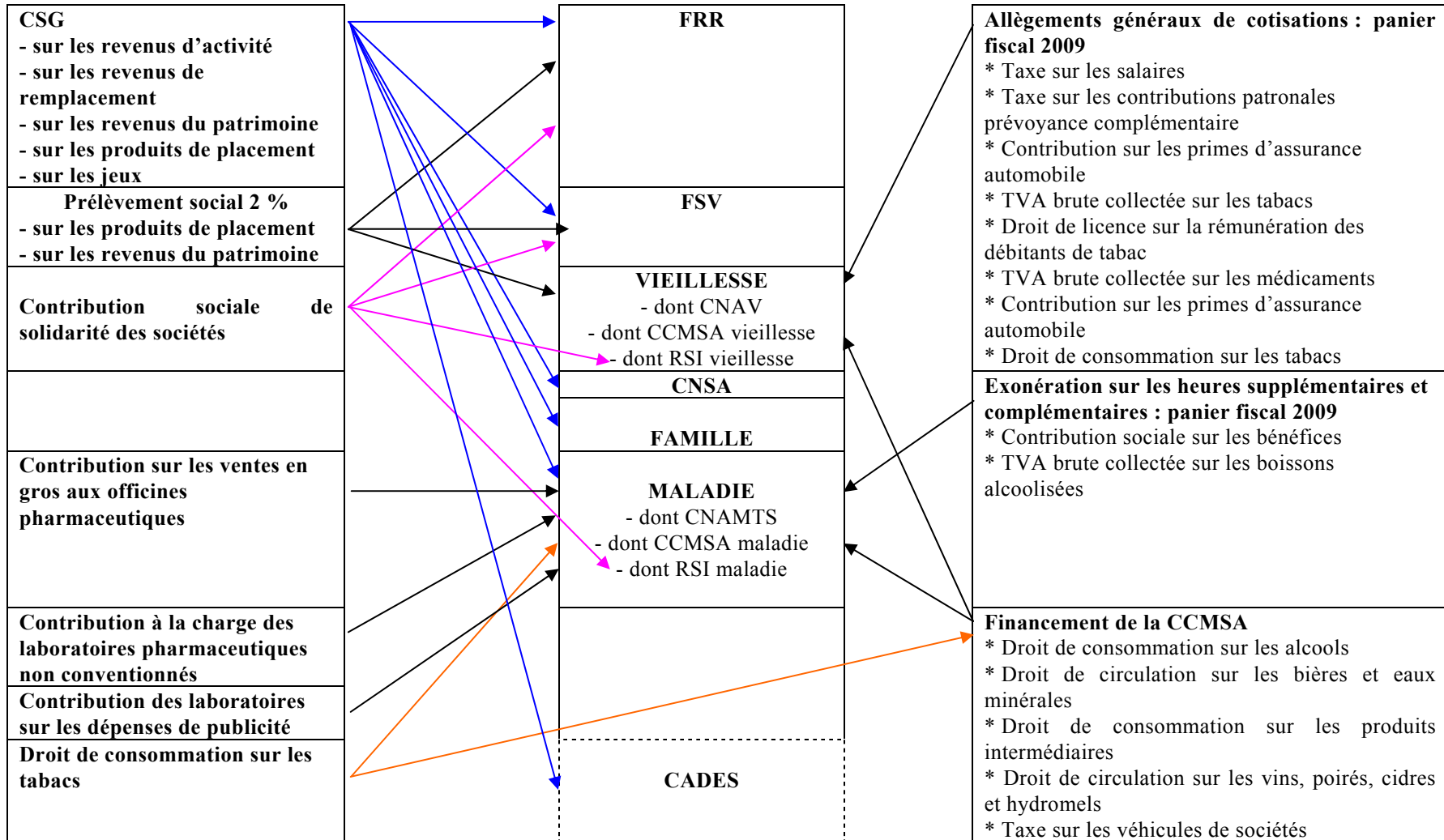
- deuxièmement, **l'affectation de multiples impôts (principe des paniers fiscaux) afin de compenser le coût pour la sécurité sociale de la politique de l'emploi** : ainsi le premier panier fiscal compensant les allègements généraux de cotisations ne comprenait pas moins de 11 taxes ou impôts affectés en 2008 et 7 en 2009. Force est de constater que le principe du panier n'a pas pour autant entièrement clarifié, voire assaini, les relations financières entre l'Etat et la sécurité sociale, qui restent complexes et marquées par **l'imbrication persistante des domaines de compétence du projet de loi de finances, d'une part, et du projet de loi de financement de la sécurité sociale, d'autre part** ;

- troisièmement, la **partition du produit de certaines taxes entre l'Etat et les organismes de sécurité sociale**, comme par exemple la taxe sur les véhicules de sociétés en 2007 ou la taxe sur les salaires en 2006 ;

- quatrièmement, la **faible stabilité fiscale** de ce système de financement.

Au total, plus de **20 impôts et taxes concourent en 2009 au financement de la sécurité sociale comme le montre le schéma ci-dessous.**

Les impôts et taxes affectés



Source : commission des finances

b) La fiscalisation de la dette sociale

Le second facteur qui contribue à l'enchevêtrement des ressources de l'Etat et de la sécurité sociale résulte du système de financement de la dette sociale mis en place à partir de 1996 avec la création de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES).

En effet, la **résorption de la dette de la sécurité sociale, qui incombe à cette caisse, est financée non pas par des cotisations sociales, mais par l'impôt**, en l'espèce la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS), recette historique. La CRDS est à n'en pas douter une recette fiscale de la sécurité sociale, pesant sur l'ensemble des revenus par un taux bas (0,5 %).

Depuis 2009, les recettes de la CRDS sont complétées par 0,2 point de CSG dont l'affectation à la CADES a été effectuée dans le cadre de la reprise, fin 2008 – début 2009, des déficits cumulés des branches maladie et vieillesse du régime général ainsi que du Fonds de solidarité vieillesse (FSV).

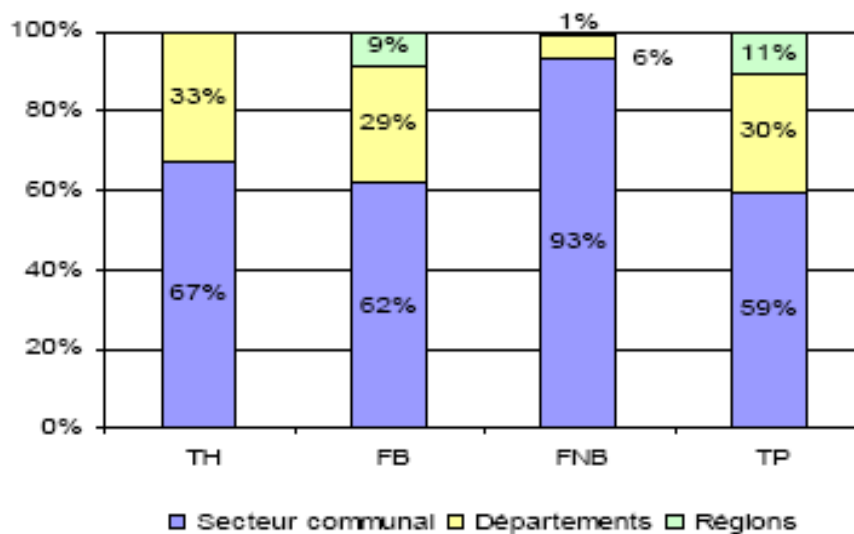
3. L'augmentation de la part des collectivités territoriales dans les prélèvements obligatoires accompagne les transferts de compétences

Le produit voté des quatre taxes directes locales s'est s'élevé en 2008 à 65,7 milliards d'euros.

Ces recettes de fiscalité représentent presque 40 % des recettes de fonctionnement des collectivités locales. Elles sont prévues en hausse de 4,4 % en 2008 sous l'effet du dynamisme des bases imposables (+ 3,5 %) et d'une hausse limitée des taux (+0,8 %).

Le produit global de la fiscalité directe se répartit inégalement entre le secteur communal (communes et EPCI), les départements et les régions. Un peu moins des 2/3 du produit des quatre taxes est prélevé par les communes et les EPCI, environ 30 % par les départements et 7 % par les régions. Pour cette raison, les hausses de fiscalité observées pour les départements et les régions sont à apprécier en regard du poids limité des produits fiscaux de ces collectivités dans le produit global de la fiscalité directe locale.

Part du produit voté de chaque collectivité dans le produit total par taxe en 2008



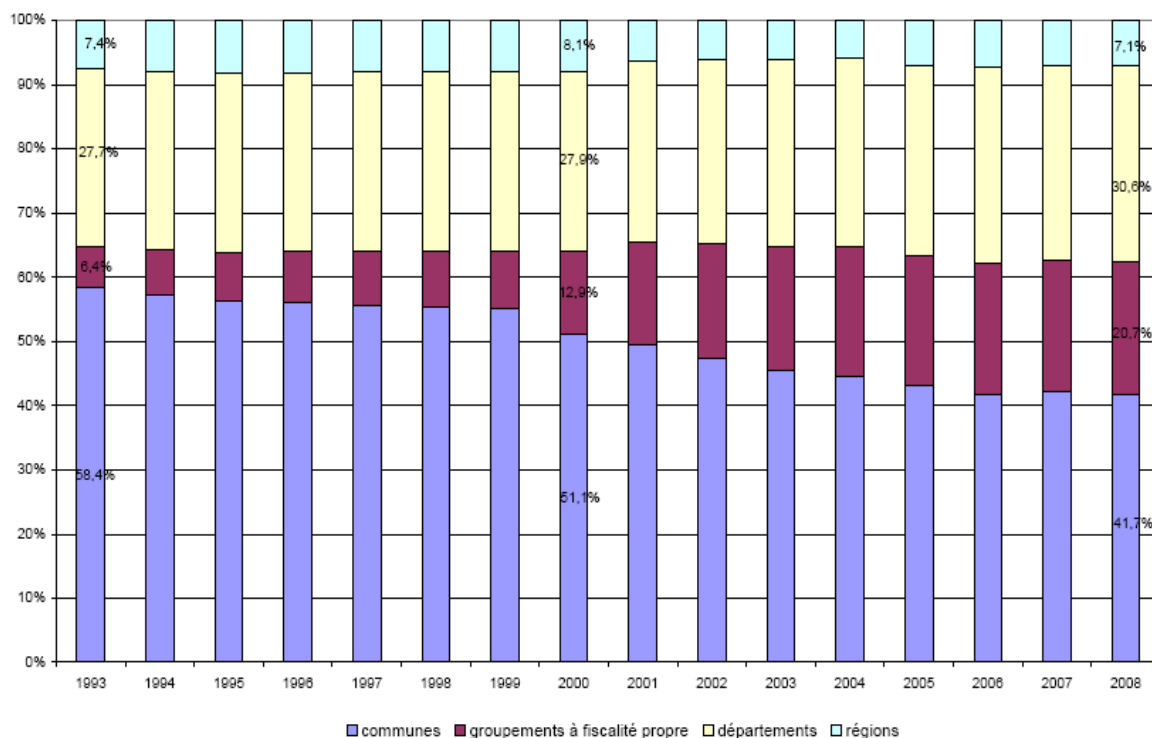
Source : DGCL

En ce qui concerne les départements et les régions, la progression des recettes fiscales concerne les recettes de fiscalité indirecte qui sont en hausse, passant de 12,7 % en 2004 à 16,4 % en 2007. Cette progression est liée, depuis 2005, à la mise en application de la loi de décentralisation du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales. En effet, la compensation financière des compétences transférées par l'Etat aux régions ou aux départements s'effectue par un transfert de fiscalité : régions et départements perçoivent désormais des recettes liées à la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) et à la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA).

S'agissant des communes, le cycle électoral conduit traditionnellement à des augmentations de taux un peu plus nombreuses au lendemain des élections municipales. Ainsi, 10 500 communes ont voté en 2008 des taux en hausse soit 850, de plus qu'en 2007. Dans cette logique de cycle, une hausse des taux a été constatée également en 2009 avec une augmentation de 3,6 % en moyenne, toutes taxes et toutes collectivités comprises.

Au total, depuis une quinzaine d'années la répartition des produits de fiscalité directe locale entre les régions, les départements et le secteur communal s'est légèrement modifiée, toujours en lien avec les modifications institutionnelles (développement de l'intercommunalité) et des compétences. La part du secteur communal a un peu baissé et les groupements à fiscalité propre y occupent une place croissante, passant de 1/10^{ème} des produits communaux et intercommunaux en 1993 à 1/3 en 2008. La part des départements a gagné presque 3 points surtout au cours des dernières années. Seule celle des régions est restée stable. En 2008, 62 % des produits de fiscalité directe locale sont perçus par le secteur communal, 31 % par les départements et 7 % par les régions.

Répartition des produits de fiscalité directe locale entre collectivités en 2008



Source : DGCL

D. LA PERSISTANCE D'UN NIVEAU ÉLEVÉ DE COTISATIONS SOCIALES EN FRANCE QUI LA DISTINGUE DES AUTRES ETATS EUROPÉENS

Le taux de prélèvements obligatoires de la France, de 43,3 % en 2007 selon Eurostat, n'était pas beaucoup plus élevé que celui de ses partenaires européens, de 39,8 %, voire 40,4 % si l'on ne prend en compte que les 16 premiers Etats membres (moyennes pondérées).

Les principaux écarts par rapport à l'UE-16 sont :

- que la France prélève 1,5 point de PIB de plus en impôts indirects ;
- qu'en sens inverse, elle prélève 0,8 point de PIB de moins en impôts directs, en particulier à cause d'une faible taxation des revenus des personnes (1,4 point de PIB de moins), qui n'est que partiellement compensée par les autres impôts directs ;
- surtout, que les cotisations sociales sont supérieures de 2,3 points de PIB à ce qu'elles sont dans les autres pays.

Le fait que la France prélève davantage d'impôts indirects que ses partenaires vient de ce que son niveau global de prélèvements obligatoires est élevé, et ne remet pas en cause le constat dressé par votre commission des finances, selon lequel elle aurait intérêt à faire davantage reposer son système fiscal sur la TVA.

Les prélèvements obligatoires des Etats membres de l'Union européenne (2007)

(en points de PIB)

	Impôts indirects	Impôts directs			Cotisations sociales	Total
		Total	Dont : Impôts sur le revenu des personnes	Dont : Impôts sur le revenu des entreprises		
Belgique	13,5	16,9	12	3,6	13,6	44
Bulgarie	18,9	7,2	3,2	3,2	8,7	34,2
République tchèque	11,3	9,3	4,3	4,8	16,3	36,9
Danemark	18	29,8	25,2	3,6	1	48,7
Allemagne	12,9	11,4	9,2	1,4	15,2	39,5
Estonie	14,2	7,8	6,1	1,7	11	33,1
Irlande	13,5	12,8	7,3	3,4	4,9	31,2
Grèce	12,3	8,1	4,7	2,6	11,7	32,1
Espagne	12	13,4	7,7	4,8	12,2	37,1
France	15,3	11,9	7,5	3	16,3	43,3
Italie	15	15,2	11,4	3,2	13	43,3
Chypre	20	14	6,3	6,9	7,7	41,6
Lettonie	12,6	9,2	6,1	2,7	8,7	30,5
Lituanie	12	9,3	6,7	2,6	8,6	29,9
Luxembourg	12,9	13,6	7,4	5,4	10,2	36,7
Hongrie	16	10,2	7,1	2,8	13,5	39,8
Malte	15,2	13,6	5,9	6,7	5,9	34,7
Pays-Bas	13,1	12,3	7,4	3,5	13,5	38,9
Autriche	14,4	13,5	10	2,6	14,2	42,1
Pologne	14,5	8,7	5,3	2,8	12	34,8
Portugal	15,3	9,8	5,7	3,7	11,7	36,8
Roumanie	12,8	6,8	3,3	3,1	9,9	29,4
Slovénie	15	9,5	5,7	3,4	13,7	38,2
Slovaquie	11,6	6,1	2,6	2,9	11,7	29,4
Finlande	13,3	17,8	13	3,9	11,9	43
Suède	17	19	14,6	4	12,2	48,3
Royaume-Uni	12,9	16,8	10,5	3,2	6,7	36,3
Norvège	12,6	22	9,6	11,3	9,1	43,6
Moyenne UE-27						
Pondérée	13,8	13,6	9,4	3	12,4	39,8
Non pondérée	14,3	12,4	8	3,5	11	37,5
Moyenne UE-16						
Pondérée	13,8	12,7	8,9	2,9	14	40,4
Non pondérée	14,1	12,5	7,7	3,8	11,7	38,2
Ecart France/Moyenne pondérée UE-16	1,5	-0,8	-1,4	0,1	2,3	2,9

Source : Eurostat

II. QUELLE POLITIQUE DE PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES POUR FAVORISER LA SORTIE DE CRISE ?

A. SE FIXER DES PRINCIPES DIRECTEURS

1. L'impossibilité d'accroître rapidement les prélèvements obligatoires

Face au niveau très élevé du déficit public, il pourrait être tentant, au moins en théorie, d'alourdir dès à présent les prélèvements obligatoires.

Une telle éventualité doit être absolument écartée. En effet, il serait absurde de faire un « plan de relance à l'envers », alors que la France n'est pas sortie de la crise.

Selon les estimations révisées du Gouvernement, le volet fiscal et social du plan de relance s'élève, selon les concepts de la comptabilité nationale, à 12,8 milliards d'euros en 2009¹, et comme la quasi-totalité de ces mesures sont suivies en 2010 d'un alourdissement pour un montant analogue (pour un total de 14,3 milliards d'euros), ce n'est qu'à la suppression de la taxe professionnelle (correspondant à un allègement de 11,7 milliards d'euros en 2010) que l'on doit à l'impulsion de la politique fiscale d'être à peu près neutre en 2010².

Par ailleurs, un alourdissement de 10,3 milliards d'euros est déjà prévu pour 2011 (par rapport à 2010). En effet, comme en 2010 l'allègement de fiscalité résultant de la suppression de la taxe professionnelle sera dû, pour environ 7 milliards d'euros, au versement par l'Etat de remboursements relatifs à l'ancien dispositif, et comme l'année 2011 sera marquée par un surplus d'impôt sur les sociétés, en 2011 l'ensemble des « mesures nouvelles » sur les prélèvements obligatoires devraient s'élever à 10,3 milliards d'euros.

Autrement dit, l'impulsion budgétaire donnée par la politique fiscale sera négative à hauteur de 0,5 point de PIB en 2011, ce qui, selon les hypothèses usuelles, réduirait le PIB de 2011 d'environ 0,25 point.

¹ Selon le rapport économique, social et financier associé au présent projet de loi de finances (page 19). On additionne ici les lignes concernant la loi de finances rectificative de décembre 2008 et la suppression partielle de la première tranche d'imposition sur le revenu par la loi de finances rectificative de février 2009.

² Selon les estimations du Gouvernement, le total des « mesures nouvelles » serait de 0,5 milliard d'euros en 2010.

Les principales mesures fiscales et sociales en 2009, 2010 et 2011

(en mesures nouvelles et en milliards d'euros, selon les concepts de la comptabilité nationale)

	2009	2010	2011	Total
Sous-total PLF 2010	-	-12,5	11,5	-1
Réforme taxe professionnelle	-	-11,7	8,5	-3,2
Taxe carbone	-	1,5	-0,4	1,1
Prorogation de la mesure relance du crédit impôt recherche	-	-2,5	3	0,5
Autres mesures	-	0,2	0,4	0,6
TVA restauration	-1,5	-1,5	0	-3
Sous-total Plan de relance	-12,8	14,3	0	1,5
Crédit impôt recherche	-3,8	4,8	0	1
Remboursement anticipé de RAD	-3,7	5,3	0	1,6
Augmentation du taux de l'amortissement dégressif	ND	-0,4	0	-0,4
Mensualisation des remboursements de crédits TVA ¹	-3,5	3,5	0	0
Mesures en faveur des classes moyennes modestes	-1	1	0	0
Sous-total TEPA	-2,1	-0,6	-0,5	-3,2
Crédits d'impôt sur le revenu au titre des intérêts d'emprunt		-0,5	-0,5	-1
Allègement des droits de successions et de donations		-0,2	0	-0,2
Sous-total PLF 2009	0	-0,1	0,1	0
Suppression de l'IFA	-0,3	-0,6	-0,4	-1,3
Aménagements du soutien aux biocarburants	0,3	0,2	0	0,5
Instauration d'un éco-PTZ		-0,1	0	-0,1
Imputation du RSA sur la PPE		0,3	0,3	0,6
Limitation du bénéficiaire de la demi-part supplémentaire aux seuls contribuables vivant seuls ayant eu à charge un enfant pendant au moins 5 ans		0,1	0,2	0,3
Sous-total PLFSS 2010	-	1	0,1	1,1
Forfait social		0,4	0	0,4
Suppression exonérations décès (assurance vie)		0,3	0	0,3
Baisse seuil cession valeurs mobilières		0	0,1	0,1
Contribution exceptionnelle sur les organismes complémentaires		0,3	0	0,3
Retraites chapeau		0	0	0
Sous-total autres mesures	0	-1,1	-0,9	-2
Imposition des dividendes au prélèvement forfaitaire libératoire	-1,5	0,1	0	-1,4
Crédit impôt recherche (hors plan de relance)	-0,5	-0,5	-0,6	-1,6
Crédit d'impôt en faveur de l'intéressement		-0,5	-0,3	-0,8
Crédit impôt 1 ^{ère} accession propriété (PTZ)		-0,2	0,1	-0,1
Aménagement du CI en faveur du développement durable		0,2	-0,2	0
Exonération d'IS des entreprises d'assurance		0	-0,2	-0,2
Autres mesures État	0	-0,3	0,1	-0,2
Autres mesures sécurité sociale	2			2
TOTAL DES PRINCIPALES MESURES	-16,4	-0,5	10,3	-6,6

Remarque importante : conformément à l'usage, la présentation retenue ici est celle dite en « mesures nouvelles », c'est-à-dire correspondant à l'évolution du droit par rapport à l'année précédente. L'impact par rapport à une situation à droit inchangé sur la période est donc la somme des mesures nouvelles, présentée dans la dernière colonne.

Sources : commission des finances du Sénat, d'après le rapport du Gouvernement sur les prélèvements obligatoires et leur évolution, et les estimations révisées du coût du plan de relance

¹ En comptabilité budgétaire, la mesure coûte 6,5 milliards d'euros en 2009. Cela vient du fait que la comptabilité nationale, qui raisonne en droits constatés, ne prend en compte que le coût correspondant aux entreprises qui ne se seraient pas fait rembourser (même plus tard) en l'absence de la mesure.

2. Une application de la loi de programmation des finances publiques qui suscite certaines interrogations

La loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 comporte des dispositions de nature à sécuriser les prélèvements obligatoires.

Il en existe deux principales :

- l'article 11 oblige, chaque année, à gager les mesures nouvelles accroissant les **niches** fiscales (y compris, semble-t-il, celles de fiscalité locale) ou sociales par d'autres mesures nouvelles relatives aux niches et en sens contraire ;

- l'article 10, qui ne s'entend qu'à l'échéance de la période de programmation (soit 2012) interdit de fait de prendre des **mesures nouvelles** (qu'elles concernent ou non des niches) qui, considérées globalement, réduiraient les recettes fiscales de l'Etat ou les recettes sociales.

L'application de ces dispositions pourtant récemment votées semble problématique.

a) L'obligation de gager annuellement les créations de « niches » fiscales ou sociales est interprétée de manière laxiste par le Gouvernement

(1) L'article 11 de la loi de programmation des finances publiques

L'article 11 de la loi de programmation des finances publiques comprend une « règle de gage », selon laquelle les créations ou extensions de « niches » fiscales ou sociales sont compensées par des suppressions ou diminutions d'autres « niches » de la même catégorie.

A l'initiative de votre commission des finances, les dispositions de l'article 11 ont été « durcies ». Ainsi, contrairement au texte initial, la règle fixée par l'article 11 s'entend au titre de chaque année de la période de programmation (et non de la période de programmation considérée globalement)¹.

Dans son rapport relatif au débat d'orientation budgétaire pour 2010, le Gouvernement indique : « *Les articles de loi nécessaires au respect de la règle de gage devront être soumis au vote du Parlement dans le cadre du PLF ou du PLFSS suivant l'adoption de la dépense fiscale ou de la niche sociale*

¹ Cette règle s'appliquant aux « dépenses fiscales », sans précision supplémentaire, cela paraît impliquer qu'elle concerne en particulier les impôts locaux, la compensation se faisant au niveau de l'ensemble des dépenses fiscales. Cependant, la suppression de la taxe professionnelle ne constitue pas la création d'une « niche », mais un simple allègement, et n'entre donc pas dans le champ de cette disposition.

(ou du même PLF / PLFSS pour les mesures qui y figurent) et non pas reportés à la date d'entrée en vigueur de la mesure, même si celle-ci est éloignée dans le temps ».

Ainsi, il faut distinguer deux cas de figure :

- les niches fiscales créées par un PLF doivent être gagées par ce même PLF ;
- celles créées hors PLF doivent être gagées par le PLF suivant.

Dans son rapport relatif au débat d'orientation des finances publiques pour 2010, le Gouvernement indique son intention de ne pas prendre en compte les créations ou extensions de niches instaurées par le plan de relance, en principe non pérennes.

La baisse de la TVA sur la restauration prévue par la loi n° 2009-888 du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques, dont le coût en année pleine est évalué à 3 milliards d'euros, fait ainsi son entrée dans le tome II du fascicule des Voies et moyens, qui retrace l'ensemble des dépenses fiscales. En 2010, cette mesure serait la cinquième niche la plus coûteuse. On ne peut manifestement la considérer comme intégrée au plan de relance, et elle est en principe pérenne...

- (2) La décision du Gouvernement de considérer que cette disposition ne s'applique qu'à la situation en « régime de croisière »

Le Gouvernement retient une interprétation laxiste de la règle de « gage des niches », qui la vide de fait de l'essentiel de sa portée.

En effet, il indique, dans son rapport précité relatif au débat d'orientation des finances publiques pour 2010, que « *le coût des dépenses fiscales et des niches sociales à prendre en compte pour le gage devra être apprécié en régime de croisière* ».

Ainsi, il met en avant le fait que les mesures relatives aux niches fiscales prises à partir de la loi de finances initiale pour 2009 auront pour effet, en **2013** (soit une année après la fin de la période couverte par la loi de programmation des finances publiques), d'accroître ces niches de seulement **0,2 milliard d'euros**. Cependant, **les années précédentes les alourdissements nets de niches fiscales seront significatifs** : 2,2 milliards d'euros en 2010, 1,3 milliard d'euros en 2011, et encore 1 milliard d'euros en 2012.

La mise en œuvre de la règle de gage des mesures relatives aux niches fiscales prévue par l'article 11 de la loi de programmation des finances publiques

(en milliards d'euros, par rapport à la situation à droit 2008 inchangé)

	2010	2011	2012	2013
Droit actuel				
Mesures proposées par le Gouvernement en PLF 2009	0,6	0,8	0,8	0,8
dont mesure agrocarburants	0,6	0,8	1,1	1,1
dont autres mesures proposées en PLF 2009	0	0	-0,3	-0,3
Coût des amendements au PLF 2009	-0,3	-0,1	0,2	0,9
dont amendement mesure agrocarburant	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
dont amendement demi-part supplémentaire	0,1	0,3	0,6	0,9
dont autres amendements	-0,4	-0,3	-0,3	0,1
Coût des mesures nouvelles mise en place par d'autres lois	-2,8	-2,5	-2,5	-2,4
dont loi outre-mer	-0,3	-0,3	-0,4	-0,3
dont loi pour le logement	-0,1	0	0	0,1
dont TVA restauration (loi de développement et de modernisation des services touristiques)	-3	-3	-3	-3
dont Loi généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion	0,6	1	1	1
<i>dont basculement d'une partie de la PPE vers le RSA</i>	<i>0,3</i>	<i>0,6</i>	<i>0,6</i>	<i>0,6</i>
<i>dont suppression du dégrèvement d'office de TH attaché au statut de bénéficiaire du RMI</i>	<i>0,4</i>	<i>0,4</i>	<i>0,4</i>	<i>0,4</i>
dont LFR 2008 et 2009	0	-0,1	-0,1	0
DROIT ACTUEL	-2,5	-1,8	-1,5	-0,7
Mesures proposées par le Gouvernement en PLF 2010				
	0,3	0,5	0,5	0,5
Impact de la suppression de la TP	0,8	0,8	0,8	0,8
Impact taxe carbone	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6
dont impact RSTA	0,1	0,1	0,1	0
Modification des modalités de taux réduit de TVA sur travaux de rénovation	0,1	0,1	0,1	0,1
Verdissement du CI TEPA	0	0	0,1	0,2
Autres variations	-0,1	0	0,1	0,1
Solde après prise en compte du présent projet de loi de finances				
Solde	-2,2	-1,3	-1	-0,2

Remarque importante : contrairement à ce qui est habituellement le cas, la présentation retenue par le Gouvernement, et conservée ici, prend pour référence le droit de 2008 (et non le droit de l'année précédente, ce qui correspond à la présentation dite en « mesures nouvelles »). Ainsi, en 2010 l'ensemble des mesures relatives aux niches prises à partir de la loi de finances initiale pour 2009 aggraveront le déficit de 2,2 milliards d'euros, et en 2013 elles l'aggraveront de 0,2 milliard d'euros.

Un signe négatif indique un coût.

Conformément à l'interprétation de la règle de gage faite par le Gouvernement dans son rapport relatif au débat d'orientation des finances publiques pour 2010, les mesures du plan de relance ne sont pas prises en compte.

Sources : projet de loi de finances pour 2010, tome II du fascicule « Voies et moyens »

Cette réduction nette des nouvelles niches prévue entre 2010 et 2013 vient du fait que loi de finances pour 2009 comprend diverses dispositions dont l'impact évoluerait au cours du temps :

- l'amendement sur la demi-part supplémentaire, après avoir rapporté seulement 0,1 milliard d'euros en 2010, en rapporterait 0,9 milliard en 2013 ;

- les autres amendements, considérés globalement, coûteraient 0,4 milliard d'euros en 2010 mais rapporteraient 0,1 milliard d'euros en 2013.

La prise en compte du seul impact à long terme des dispositions relatives aux niches vide la règle de la loi de programmation des finances publiques de l'essentiel de sa portée. En effet, on conçoit bien que le Gouvernement de 2013 ne se sentira pas lié par les décisions prises par le Gouvernement actuel, et que rien ne l'empêcherait, si la règle de compensation des niches est toujours en vigueur, d'instaurer à son tour de nouvelles niches, dont la durée serait limitée à quelques années ou qui seraient compensées par des mesures ne devant entrer en vigueur que progressivement.

Par ailleurs, le coût effectif des mesures en « régime de croisière » ne pourra être vérifié que trop tardivement pour qu'il soit possible de juger de l'effectivité de l'application de la règle. Cette interprétation n'est évidemment pas conforme à l'esprit de la loi.

b) L'application effective de la règle de gage global de l'ensemble des mesures nouvelles fiscales ou sociales d'ici 2012 suscite certaines interrogations

(1) Une disposition qui ne doit pas forcément s'appliquer annuellement

La principale disposition de la loi de programmation des finances publiques tendant à sécuriser les prélèvements obligatoires est son article 10, qui prévoit qu'au titre de la période de programmation, les **mesures nouvelles** (qu'il s'agisse ou non de la création de « niches » : cela inclut donc les autres allègements, mais aussi les alourdissements) relatives aux recettes fiscales nettes de l'Etat ou aux recettes des régimes obligatoires de base de sécurité sociale **ne peuvent avoir pour conséquence de réduire ces recettes par rapport à certains niveaux**, définis en euros courants. Cette règle doit être appliquée séparément à ces deux catégories de recettes (une consolidation globale n'est pas possible)¹.

¹ « I. – Au titre de la période mentionnée à l'article 1er, les mesures nouvelles relatives aux impositions de toute nature établies au profit de l'Etat ne peuvent avoir pour conséquence une diminution des recettes fiscales nettes de l'Etat par rapport aux montants suivants exprimés en milliards d'euros (...) II. — Au titre de la période mentionnée à l'article 1er, les mesures nouvelles relatives aux impositions de toute nature, cotisations et contributions sociales établies au profit des régimes obligatoires de base de sécurité sociale ne peuvent avoir pour conséquence une diminution des recettes de ces régimes par rapport aux montants suivants exprimés en milliards d'euros (...) ».

Dans la situation actuelle, les recettes étant nettement inférieures à ces montants, et devant probablement le rester d'ici 2012, cela signifie que **la sommation de toutes les mesures nouvelles de 2009 à 2012 (les créations et extensions de niches, mais aussi les autres allègements, ainsi que les alourdissements) devra être neutre ou positive.**

Les mesures nouvelles relatives aux impôts locaux ne sont pas concernées, la loi se référant explicitement aux « *recettes fiscales nettes de l'Etat* ».

On rappelle que le Gouvernement a donné un avis défavorable à un amendement de la commission, selon lequel cette règle s'apprécierait chaque année. Il convient donc d'être vigilant sur son application effective d'ici 2012.

(2) L'obligation d'alourdir d'ici 2012 les prélèvements obligatoires d'environ 6 milliards d'euros par rapport au droit actuellement prévu

La commission des finances s'est efforcée de synthétiser les principales mesures nouvelles sur les prélèvements obligatoires prévues en 2009, 2010 et 2011. Au total, l'ensemble de ces mesures s'élève à **6,6 milliards d'euros**, dont 3,2 milliards d'euros pour la suppression de la taxe professionnelle¹. Si l'on prend en compte **l'Etat et la sécurité sociale**, seuls concernés par les règles fixés par la loi de programmation des finances publiques, les mesures nouvelles de 2009-2011 auront pour effet d'accroître les recettes de 2011 de **3,4 milliards d'euros**. Cependant, la règle s'applique **séparément** à l'Etat et à la sécurité sociale. Comme les mesures nouvelles accroissent les recettes de la sécurité sociale de 3,1 milliards d'euros et réduisent celles de l'Etat de **6,5 milliards d'euros**, c'est uniquement ce dernier chiffre qui doit être retenu².

Certes, d'autres interprétations de la règle sont possibles. Il n'est pas précisé, par exemple, si elle s'entend ou non au sens de la comptabilité nationale, ou si les mesures nouvelles résultant, à compter de 2009, de textes antérieurs à la loi de finances initiale pour 2009, doivent ou non être prises en compte. Cette règle n'en semble pas moins impliquer que **d'ici 2012, en sus des mesures nouvelles actuellement prévues, soient prises des mesures nouvelles augmentant les recettes fiscales nettes de l'Etat de l'ordre de 6 milliards d'euros (soit environ 0,3 point de PIB).**

¹ Le coût de 4,3 milliards d'euros avancé par le Gouvernement inclut l'impact du dégrèvement instauré en 2008.

² Les 10,3 milliards d'euros de « mesures nouvelles » en 2011 indiqués ci-avant sont définis, conformément à l'usage, par référence au droit de l'année antérieure, soit 2010, et concernent l'ensemble des administrations publiques. Les 6,5 milliards d'euros indiqués ici sont définis par référence au droit applicable en 2008, et concernent le seul Etat.

Les principales mesures fiscales et sociales en 2009, 2010 et 2011

(en mesures nouvelles et en milliards d'euros, selon les concepts de la comptabilité nationale)

	2009	2010	2011	Total
Sous-total PLF 2010	-	-12,5	11,5	-1
Réforme taxe professionnelle	-	-11,7	8,5	-3,2
Taxe carbone	-	1,5	-0,4	1,1
Prorogation de la mesure relance du crédit impôt recherche	-	-2,5	3	0,5
Autres mesures	-	0,2	0,4	0,6
TVA restauration	-1,5	-1,5	0	-3
Sous-total Plan de relance	-12,8	14,3	0	1,5
Crédit impôt recherche	-3,8	4,8	0	1
Remboursement anticipé de RAD	-3,7	5,3	0	1,6
Augmentation du taux de l'amortissement dégressif	ND	-0,4	0	-0,4
Mensualisation des remboursements de crédits TVA*	-3,5	3,5	0	0
Mesures en faveur des classes moyennes modestes	-1	1	0	0
Sous-total TEPA	-2,1	-0,6	-0,5	-3,2
Crédits d'impôt sur le revenu au titre des intérêts d'emprunt		-0,5	-0,5	-1
Allègement des droits de successions et de donations		-0,2	0	-0,2
Sous-total PLF 2009	0	-0,1	0,1	0
Suppression de l'IFA	-0,3	-0,6	-0,4	-1,3
Aménagements du soutien aux biocarburants	0,3	0,2	0	0,5
Instauration d'un éco-PTZ		-0,1	0	-0,1
Imputation du RSA sur la PPE		0,3	0,3	0,6
Limitation du bénéfice de la demi-part supplémentaire		0,1	0,2	0,3
Sous-total PLFSS 2010	-	1	0,1	1,1
Forfait social		0,4	0	0,4
Suppression exonérations décès (assurance vie)		0,3	0	0,3
Baisse seuil cession valeurs mobilières		0	0,1	0,1
Contribution exceptionnelle sur les organismes complémentaires		0,3	0	0,3
Retraites chapeau		0	0	0
Sous-total autres mesures	0	-1,1	-0,9	-2
TOTAL DES PRINCIPALES MESURES	-16,4	-0,5	10,3	-6,6
<i>Dont Etat</i>	<i>-18,4</i>	<i>10,2</i>	<i>1,7</i>	<i>-6,5</i>
<i>Dont sécurité sociale</i>	<i>2</i>	<i>1</i>	<i>0,1</i>	<i>3,1</i>
<i>Dont collectivités territoriales</i>	<i>0</i>	<i>-11,7</i>	<i>8,5</i>	<i>-3,2</i>

* En comptabilité budgétaire, la mesure coûte 6,5 milliards d'euros en 2009. Cela vient du fait que la comptabilité nationale, qui raisonne en droits constatés, ne prend en compte que le coût correspondant aux entreprises qui ne se seraient pas fait rembourser (même plus tard) en l'absence de la mesure.

Remarque importante : conformément à l'usage, la présentation retenue ici est celle dite en « mesures nouvelles », c'est-à-dire indiquant l'évolution du droit par rapport à l'année précédente. Ainsi, la mesure « TVA restauration » coûte 3 milliards d'euros par an en régime de croisière (dernière colonne), mais comme elle est entrée en vigueur mi-2009 l'impact par rapport au droit de l'année précédente est de 1,5 milliard d'euros en 2009, 1,5 milliard d'euros en 2010 et est nul ensuite.

L'impact par rapport à une situation à droit inchangé depuis 2008 est donc la somme des mesures nouvelles, présentée dans la dernière colonne.

Sources : commission des finances du Sénat, d'après le rapport du Gouvernement sur les prélèvements obligatoires et leur évolution, et les estimations révisées du coût du plan de relance

Les modalités retenues par le Gouvernement pour l'application de l'article 11 précité de la loi de programmation **laissent cependant craindre qu'il considère que cette règle s'entend également en « régime de croisière »**. Il pourrait ainsi considérer que les mesures destinées à « gager » d'ici 2012 les diminutions nettes de recettes fiscales de l'Etat ou de recettes des régimes obligatoires de base n'ont pas vocation à entrer en vigueur en 2012, mais peuvent le faire bien au-delà, ce qui, là encore, priverait la règle de l'essentiel de sa portée.

B. ORGANISER LA MONTÉE EN CHARGE DE LA FISCALITÉ « VERTE »

Depuis 2007, et dans le cadre de l'examen des différents projets de loi de finances et de finances rectificative, **le Parlement a adopté un nombre significatif de dispositions fiscales dans le domaine de l'environnement**. Si ces nouveaux dispositifs ont consacré une montée en charge sans précédent de la fiscalité « verte » dans notre pays, leur multiplication a également pu donner l'impression d'un certain « pointillisme fiscal », traduisant une démarche itérative plus qu'une stratégie d'ensemble.

Le renforcement de la fiscalité écologique devrait franchir une nouvelle étape significative avec le projet de loi de finances pour 2010, qui prévoit l'instauration d'une **taxe carbone**. Dans ces conditions, votre rapporteur général juge opportun d'assortir cette réforme :

1) d'une réflexion approfondie sur la place de l'écofiscalité, en tant que fiscalité de consommation, dans **l'ensemble de notre système de prélèvements obligatoires** ;

2) d'un réexamen des nombreuses **dépenses fiscales** qui, en ce qu'elles favorisent ou pénalisent l'environnement, envoient aujourd'hui des « **signaux** » **contradictaires** aux agents économiques tout en pesant de plus en plus lourdement sur le budget de l'Etat.

1. La taxe carbone : un impôt d'avenir mais à l'incidence modeste à court terme

Pas moins de **23 articles** sont venus enrichir notre fiscalité environnementale dans le cadre des lois de finances et lois de finances rectificatives pour 2007, 2008 et 2009 (*cf.* tableau ci-après). Si ces dispositifs n'ont pas tous revêtu la même importance, certains, tels que la réforme de la taxe générale sur les activités polluantes, la création d'un malus automobile et l'instauration de la « taxe poids lourds », ont posé des jalons significatifs dans la construction d'une fiscalité écologique.

Ce « verdissement » de la fiscalité n'a évidemment pas été sans susciter son lot de « **niches** » **nouvelles**, les politiques environnementales se révélant un terreau particulièrement fertile pour ce que votre rapporteur général a coutume d'appeler la « *mauvaise herbe fiscale* ». Le contribuable français dispose donc aujourd'hui d'une vaste gamme d'avantages fiscaux

lorsqu'il souhaite améliorer les performances environnementales de son logement, acquérir une résidence peu consommatrice d'énergie, doter son entreprise d'équipements réduisant les pollutions, ou encore convertir son exploitation agricole au mode de production biologique.

**La montée en charge de la fiscalité verte :
un certain « pointillisme » fiscal ?**

TEXTE	MESURES
<i>Loi de finances rectificative pour 2007</i>	Art. 63 : création du bonus-malus automobile (+ décret n° 2007-1873 du 26 décembre 2007).
<i>Loi de finances pour 2009</i>	<p>Art. 9 : prorogation de dispositifs d'amortissement exceptionnel en faveur d'équipement de protection de l'environnement.</p> <p>Art. 20 : amortissement dégressif en faveur des scieries.</p> <p>Art. 29, 30 et 127 : réforme de la taxe générale sur les activités polluantes et instauration de mécanismes de responsabilité élargie du producteur en matière de déchets de soins et de déchets dangereux.</p> <p>Art. 99 : création d'un éco-prêt à taux zéro pour les travaux de rénovation lourde dans les logements anciens.</p> <p>Art. 100 : majoration du prêt à taux zéro pour l'acquisition d'un logement à basse consommation (BBC) ou à énergie positive (BEPOS).</p> <p>Art. 103 : majoration du crédit d'impôt TEPA sur les intérêts d'emprunt pour l'acquisition de la résidence principale BBC ou BEPOS et création d'une éco-conditionnalité pour l'obtention de l'avantage fiscal.</p> <p>Art. 104 : création d'une éco-conditionnalité pour les aides à l'investissement locatif « Borloo » et « Robien ».</p> <p>Art. 107 : exonération possible de TFB et de TFNB pour les logements BBC ou BEPOS.</p> <p>Art. 109 : réforme du crédit d'impôt « développement durable ».</p> <p>Art. 112 : réforme du dispositif d'encouragement fiscal à l'investissement forestier.</p> <p>Art. 113 : exonération de TFNB en faveur des terres exploitées selon un mode de production biologique.</p> <p>Art. 121 : doublement du crédit d'impôt en faveur de l'agriculture biologique.</p> <p>Art. 122 : relèvement des tarifs de la redevance sur les pesticides.</p> <p>Art. 153 : création de la taxe « poids lourds ».</p>
<i>Seconde loi de finances rectificative pour 2008</i>	<p>Art. 73 : Abaissement du seuil d'éligibilité des réseaux de chaleur au taux réduit de TVA.</p> <p>Art. 76 : taux réduit de TIPP en faveur de l'aquazole.</p> <p>Art. 83 : exonération d'impôt sur les bénéfices pour certaines installations de production d'énergie photovoltaïque.</p> <p>Art. 99 : création d'une taxe spécifique sur l'extraction d'or en Guyane, au profit d'un conservatoire de la biodiversité.</p> <p>Art. 107 : exonération de TFB au bénéfice des équipements de production d'électricité photovoltaïque.</p> <p>Art. 132 : triplement de la redevance pour prélèvements sur les ressources en eau, afin de financer la reconstitution de la continuité écologique des cours d'eau.</p>

Source : commission des finances

La prochaine étape vers ce que la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi appelait, devant votre commission des finances, l'« *éco-croissance* » passera donc par l'institution d'une **taxe carbone**, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2010.

Compte tenu des arbitrages rendus par le Président de la République, et sous réserve du vote définitif du Parlement, **ce nouveau prélèvement devrait toutefois avoir une incidence modeste à court terme**. En premier lieu, l'assiette de la taxe devrait exclure les **consommations d'électricité**, au motif que cette énergie est, en France, largement d'origine nucléaire, et par conséquent **décarbonée**. Ce choix traduit la volonté du Gouvernement de faire du nouveau prélèvement une taxe « carbone » au sens strict du terme, c'est-à-dire une fiscalité visant exclusivement les énergies **fossiles**, et non une contribution censée encourager les économies d'énergie dans leur globalité.

En deuxième lieu, le tarif de la taxe devrait s'établir à **17 euros par tonne de dioxyde de carbone**. Ce niveau constitue un point médian entre les prix le plus bas et le plus élevé constaté sur le marché européen d'échange de quotas de CO₂. S'il a le mérite d'égaliser les niveaux de tarification du carbone résultant de la fiscalité ou des mécanismes de marché, ce montant est toutefois **significativement en-deçà des préconisations des experts**. Pour mémoire, la commission¹ présidée par M. Alain Quinet avait fixé la valeur tutélaire du carbone à un niveau initial de 32 euros par tonne, ce tarif ayant vocation à augmenter progressivement pour s'établir à 100 euros en 2030 (*cf.* tableau). Cette valeur de départ avait en outre été retenue au terme de la « conférence de consensus », présidée par M. Michel Rocard préalablement à la création de la taxe carbone.

Valeur tutélaire d'une tonne de CO₂

(en euros 2008)

	2010	2020	2030	2050
<i>Valeur recommandée (Quinet)</i>	32	56	100	200 (150-350)
<i>Valeur actuelle (Boiteux)</i>	32*	43	58	104

Source : Centre d'analyse stratégique (Note de veille n° 101 – juin 2008)

En application d'un tel tarif, le produit de la taxe carbone devrait s'établir à **4,55 milliards d'euros**², contre 8,3 milliards d'euros attendus si le tarif avait été fixé à 32 euros. Ainsi que votre rapporteur général a déjà eu l'occasion de le souligner, **le caractère relativement modeste du prélèvement** apparaît clairement lorsque son impact sur les carburants est rapporté à celui de la taxe intérieure de consommation sur les produits

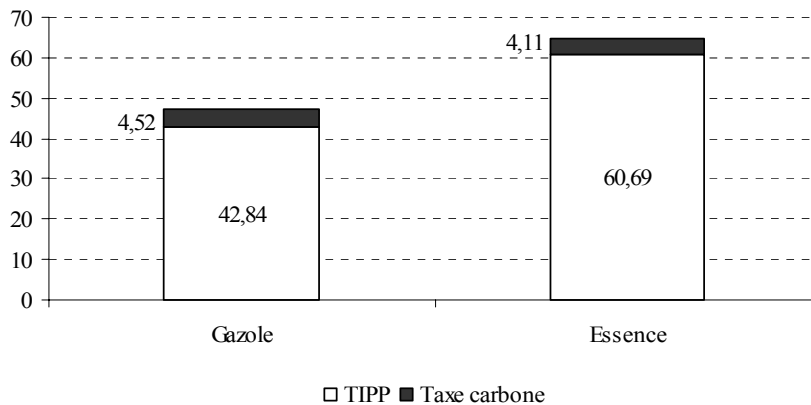
¹ Commission sur la valeur tutélaire du carbone, constituée dans le cadre du Centre d'analyse stratégique.

² Dont 1,9 milliard à la charge des entreprises et 2,65 milliards à la charge des ménages.

pétroliers (TIPP). De fait, **la taxe carbone occasionnera un renchérissement de 4,52 centimes d'euros par litre de gazole et de 4,11 centimes d'euros par litre d'essence, alors que la TIPP applicable à ces carburants s'élève respectivement à 42,84 et à 60,69 centimes d'euros par litre.**

Tarifs de TIPP et de taxe carbone applicables à un litre de carburant

(en centimes)



Source : commission des finances

La portée réduite de la taxe carbone transparait enfin dans les **mesures dérogatoires et autres compensations** qui ne manqueront pas d'accompagner sa création. S'agissant des **entreprises**, le Gouvernement a, par exemple, annoncé que les agriculteurs et les pêcheurs, en raison de leur particulière vulnérabilité à la hausse des prix de l'énergie, n'acquitteraient que 25 % du prélèvement en 2010. De même, les transporteurs routiers devraient bénéficier d'un remboursement intégral de la taxe, dont l'impact serait répercuté sur les affréteurs.

S'agissant des **ménages**, la redistribution du produit de la taxe carbone prendra la forme d'un **crédit d'impôt forfaitaire**, déduit de l'impôt dû par les contribuables à l'impôt sur le revenu, ou d'un « chèque vert » d'un montant équivalent pour les foyers non imposables. Le montant du crédit d'impôt, d'un montant moyen de 74 euros, variera en fonction du **nombre d'enfants** à charge par foyer fiscal et du caractère rural ou urbain du ménage concerné, qui sera déterminé par la disponibilité, ou non, de **transports collectifs**.

L'ensemble de ces éléments conduisent donc votre rapporteur général à la conclusion que la taxe carbone a fait l'objet, au mois dans sa version initiale, d'un **calibrage modeste**, pour ne pas dire minimal. Elle n'en constitue pas moins un **impôt d'avenir**, que certains commentateurs n'ont d'ailleurs pas hésité à qualifier de « *premier impôt d'envergure depuis la CSG* »¹.

¹ Les Echos, édition du 1^{er} octobre 2009.

En effet, la taxe carbone, en tant qu'accise, **apparaît particulièrement adaptée à la mise en œuvre d'une stratégie globale de « basculement » de la pression fiscale du travail ou de la production vers la consommation.** Cette stratégie globale repose sur la théorie désormais bien connue du « double dividende », aux termes de laquelle la fiscalité écologique a pour effet non seulement de diminuer l'impact environnemental des comportements (premier dividende), mais également de dégager des recettes permettant de **baissier le niveau de prélèvements obligatoires préjudiciables à la compétitivité et à la croissance** (second dividende).

Ainsi que le détaille le rapport d'information¹ de notre collègue Fabienne Keller sur les enjeux et outils de la réduction des émissions de CO₂, **plusieurs pays ont procédé, au cours des dernières années, à la substitution d'impôts environnementaux ou d'accises énergétiques à des prélèvements sur le travail ou sur le résultat des entreprises :**

1) au **Danemark**, la création de la taxe carbone a notamment été compensée par des **réductions d'impôts sur les bas revenus ;**

2) au **Canada**, la province de Colombie britannique a baptisé sa taxe carbone « *Revenue-Neutral Carbon Tax* », sa création devant se traduire soit par une rétrocession forfaitaire aux ménages, soit par une diminution de l'impôt sur les sociétés ou de l'impôt sur le revenu² ;

3) en **Suède**, la création de la taxe carbone s'est inscrite, dès 1991, dans le cadre d'une **réforme fiscale globale**, comprenant la création d'autres taxes environnementales, une **baisse significative des impôts sur le revenu** et une extension de l'assiette de la TVA. Par ailleurs, à partir de 2001, un processus de « *Green Tax Shift* » a permis de relever progressivement le niveau de la fiscalité environnementale³ en contrepartie de la baisse des **charges sur le travail**⁴. Votre rapporteur général observe, dans le prolongement des conclusions du groupe de travail de la commission des finances sur la fiscalité environnementale, que cette stratégie globale a été mise en œuvre par les **différentes majorités** qui se sont succédées au

¹ Rapport n° 543 (2008-2009), fait au nom du groupe de travail de la commission des finances sur la fiscalité environnementale.

² Lors de son instauration, le gouvernement provincial a en effet décidé de verser un chèque de 100 dollars canadiens (62 euros) par adulte et de 30 dollars canadiens (18,50 euros) par enfant pour les familles à bas revenus, baptisé « *Climate Action Credit* ». Ces montants passeront respectivement à 105 dollars canadiens et 31,50 dollars canadiens en juillet 2009. L'instauration de la taxe devant être parfaitement neutre au plan fiscal, l'intégralité des recettes perçues est redistribuée, soit sous la forme qui vient d'être évoquée, soit par le truchement de réductions d'impôts. Sont ainsi prévues : 1) une réduction du taux de l'imposition sur les sociétés de 12 % à 11 % pour les entreprises et de 4,5 % à 3 % pour les PME dès juillet 2008, ces montants passant respectivement à 10 % et 2,5 % en 2011 ; 2) une réduction de l'imposition sur les revenus des particuliers pour les deux premières tranches, soit une baisse de 2 % de l'impôt payé en 2008 et de 5 % en 2009.

³ Avec un objectif de rendement en hausse de 3 milliards d'euros entre 2001 et 2010.

⁴ La hausse des impôts « verts » opérée en 2001 a représenté 360 millions d'euros, dont 110 pour la taxe carbone, et a été compensée par une baisse des charges sociales et de l'impôt sur le revenu. Mais, en réalité, la « taxe carbone » suédoise occupe tout simplement la place de notre TIPP.

Parlement suédois, puisque la nouvelle majorité de centre-droit, élue en 2006, a voté un nouvel allègement des **cotisations patronales** en 2008, en contrepartie de l'alourdissement de la fiscalité énergétique ;

4) en janvier 2009, le gouvernement **finlandais** a enfin choisi, dans le cadre de son **plan de relance**, de supprimer les cotisations de sécurité sociale à la charge des employeurs, et de compenser le manque à gagner par un relèvement de la fiscalité sur **l'énergie** de l'ordre de 25 % à partir de 2011¹.

Le Gouvernement, **en présentant très clairement l'instauration de la taxe carbone comme le pendant, pour les entreprises, de la suppression de l'assiette « équipements et biens mobiliers » de la taxe professionnelle**, semble amorcer une sorte de « *Green tax shift* » à la française, en substituant un impôt environnemental à un impôt sur le capital productif. D'un point de vue strictement fiscal, et sans préjudice des effets bénéfiques qu'elle peut avoir sur l'environnement, votre rapporteur général considère que l'opportunité d'une telle démarche doit être appréciée à l'aune : 1) de ses effets sur la **croissance et la compétitivité** et 2) de sa capacité à procurer des **ressources stables, sinon croissantes**, à l'Etat.

Ainsi que le rappelle l'étude précitée sur les prélèvements obligatoires des entreprises dans une économie globalisée demandée par votre commission des finances au Conseil des prélèvements obligatoires, « *l'impact d'une modification des prélèvements obligatoires sur la compétitivité d'une économie ou de ses entreprises est malaisé à mesurer* ». S'agissant plus particulièrement de la taxe carbone, le CPO relève toutefois que « *la Suède semble avoir tiré profit des allègements de charges patronales en compensation de la hausse des taxes environnementales. Elle a en effet regagné au cours des années 1990, et dans une moindre mesure au cours des années 2000, des parts de marché vis-à-vis des pays de l'OCDE. Au-delà des fluctuations de court terme, elle a également su maintenir sa compétitivité-côût tout au long de la décennie 2000* ».

Selon une étude de l'université de Cambridge² sur les effets sur la compétitivité des réformes fiscales environnementales, **la taxe carbone a produit un avantage compétitif dans cinq pays sur sept étudiés, à des degrés divers selon les pays et les secteurs d'activité**. Ainsi :

1) en matière de **compétitivité**, l'étude montre que l'introduction d'une fiscalité environnementale a pu produire un léger effet positif sur les exportations finlandaises et suédoises, et plus significatif au Danemark et au Pays-Bas, en raison d'une importante baisse simultanée des cotisations de sécurité sociale³ ;

2) en matière de **croissance** du PIB, six pays étudiés auraient bénéficié d'un effet positif de l'ordre de 0,5 %, résultant des effets bénéfiques

¹ Ce relèvement devrait représenter une charge fiscale supplémentaire de 515 millions d'euros par an pour l'industrie et de 235 millions d'euros pour les ménages.

² Competitiveness Effects of Environmental Tax reforms, 2007.

³ L'effet aurait, en revanche, été très faible en Allemagne et au Royaume-Uni.

de la fiscalité environnementale sur l'efficacité énergétique et des conséquences de la baisse concomitante des charges sur le facteur travail.

Ces éléments démontrent que l'alourdissement de la fiscalité environnementale peut être une condition nécessaire, mais non suffisante, de l'amélioration de la compétitivité et de la croissance. Cette amélioration dépend en effet largement du **choix des prélèvements qui, en contrepartie de l'accroissement des taxes écologiques, seront amenés à diminuer**¹. A cet égard, une évaluation précise des effets de la substitution de la taxe carbone à la taxe professionnelle sur la compétitivité des entreprises, analysant de façon détaillée les **transferts d'assiette** qu'elle occasionne, secteur par secteur, constituerait un outil précieux dans le cadre de la montée en puissance progressive de cette taxe.

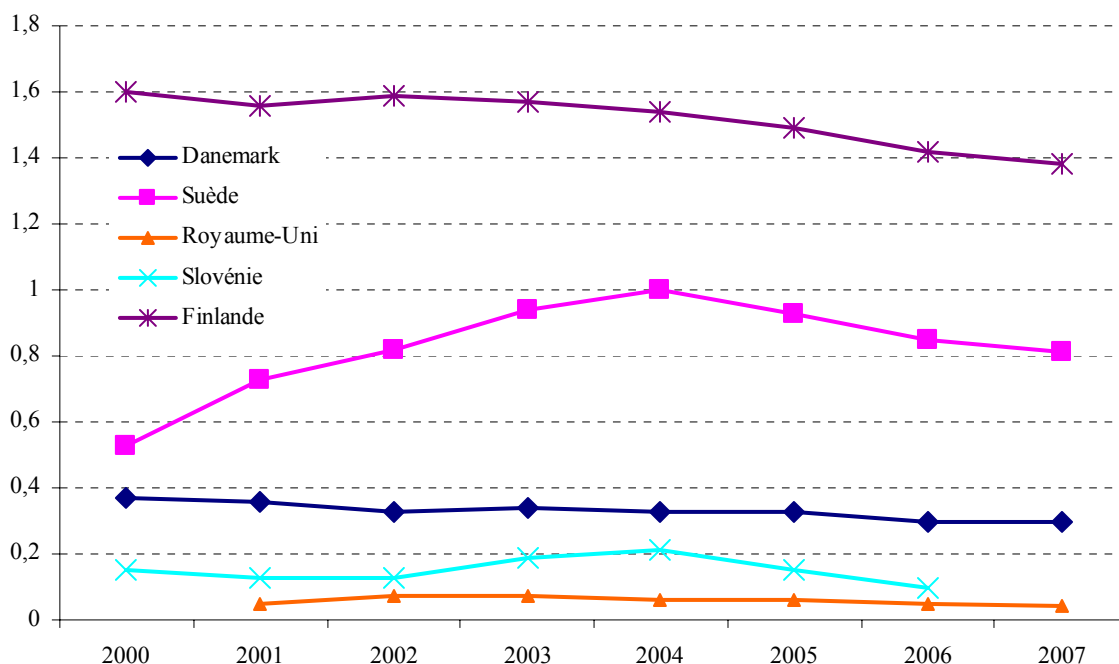
L'intérêt d'une substitution de la taxe carbone à d'autres impôts doit également être apprécié **au regard de l'aptitude des taxes « vertes » à procurer un rendement stable au budget de l'Etat**. En effet, ce type de fiscalité ne saurait occuper une place significative dans l'architecture des prélèvements obligatoires si les ressources qu'il procure sont trop erratiques ou appelées à décroître à court terme. Cette question peut apparaître particulièrement épineuse s'agissant des taxes comportementales, puisque celles-ci ont précisément vocation à **détruire leur assiette**, et à procurer un rendement que votre rapporteur général avait déjà qualifié de « *biodégradable* ». **En d'autres termes, un impôt écologique ne saurait être « lucratif » qu'à condition de manquer son objectif environnemental.**

Le rendement de la taxe carbone en proportion du PIB, tel qu'observé dans plusieurs pays européens, **présente un profil très légèrement décroissant ou, au mieux, stable**. Ces évolutions sont toutefois fortement dépendantes de l'évolution du PIB lui-même et des modifications de législation fiscale, et ne permettent pas de tirer de conclusion uniforme quant à la pérennité du rendement de ce type de prélèvement.

¹ De fait, les exemples qui viennent d'être cités sont de peu d'enseignements pour le cas français, puisque c'est essentiellement la fiscalité pesant sur le facteur travail, et non sur le capital des entreprises, qui a baissé dans les pays étudiés.

L'évolution du produit de la fiscalité carbone

(en % du PIB)



Source : rapport d'information de Mme Fabienne Keller sur les enjeux et outils de la réduction des émissions de CO₂ (n° 543, 2008-2009)

Une **nuance** importante doit également être apportée à cette observation, dans la mesure où la diminution de l'assiette d'une taxe carbone peut être **compensée, voire plus que compensée par l'augmentation programmée de son tarif**. Ainsi que l'a démontré le groupe de travail de votre commission des finances sur la fiscalité environnementale, un accroissement annuel de 5 % du tarif de la taxe carbone conduirait à un **accroissement de 3,6 milliards d'euros de son produit entre 2010 et 2020**, y compris sur la base **d'élasticités fortes** des émissions de dioxyde de carbone au prix de l'énergie. Ce constat plaide, au demeurant, pour que la trajectoire d'augmentation de la taxe soit fixée **de la façon la plus ferme, la plus claire et la plus précoce possible**, non seulement en raison des enjeux budgétaires qui s'y attachent, mais également pour ancrer les anticipations des agents économiques.

**Evolution du produit de la taxe d'ici 2020,
sur la base d'un accroissement annuel moyen de 5 % de son tarif**

Secteur	Hausse du coût des combustibles fossiles taxés	Elasticité des émissions au prix de l'énergie	Diminution des émissions de CO ₂ *	Réduction des émissions en % du total du secteur	Evolution du produit de la taxe**
Industrie	56 %	-0,27	-3,56	-15,1 %	+290
Tertiaire	37 %	-0,58	-6,57	-21,2 %	+282
Résidentiel	25 %	-0,81	-12,84	-20,1 %	+616
Autres	64 %	-0,25	-1,25	-15,9 %	+93
Carburant	13 %	-0,40	-6,49	-5,1 %	+2.331
Total	25 %	-	-30,71	-24,3 %	+3.612

* En millions de tonnes

** En millions d'euros

Sur la base d'un scénario additionnel commençant à 32 euros par tonne et mettant en œuvre les exonérations prévues par le droit communautaire.

Source : rapport d'information de Mme Fabienne Keller sur les enjeux et outils de la réduction des émissions de CO₂ (n° 543, 2008-2009)

L'aptitude d'une taxe carbone à procurer un rendement stable ou croissant dépend enfin **du nombre, de l'ampleur et de la pérennité des mesures dérogatoires** qui accompagnent sa création. Selon votre rapporteur général, **ces mesures dérogatoires, qu'elles concernent les ménages ou certaines entreprises, doivent nécessairement présenter un caractère transitoire**, de nature à favoriser l'adaptation des comportements et à ménager une entrée progressive dans le nouveau dispositif au bénéfice des publics ou des secteurs les plus vulnérables¹.

2. « Niches vertes » ou « niches grises » : quelle cohérence et quel impact pour les finances publiques ?

La création de la taxe carbone doit enfin donner lieu à un réexamen des nombreuses « niches » fiscales environnementales qui, soit parce qu'elles favorisent soit parce qu'elles entravent la protection de l'environnement, envoient aujourd'hui des « signaux » **contradictaires** aux agents économiques tout en **pesant de plus en plus lourdement sur le budget de l'Etat**.

¹ Au cours de son audition par votre commission des finances le 23 septembre 2009, Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, a indiqué que la compensation aux ménages de la nouvelle taxe carbone devrait augmenter au même rythme que le tarif de cette taxe. Cette option ne doit toutefois pas conduire, pour votre rapporteur général, à acter le principe d'une compensation pérenne pour les ménages. Si tel est le cas, on ne voit vraiment pas pourquoi on se donne la peine de créer un système aussi complexe, et qui serait voué à l'inutilité...

Au cours de son audition devant la commission des finances, Mme Chantal Jouanno, secrétaire d'Etat à l'écologie, a suggéré que **le poids des « niches vertes » demeurait raisonnable, au moins en comparaison du coût des « niches grises »**.

Ces dernières prennent généralement la forme de dispositifs de détaxation totale ou partielle des consommations énergétiques au bénéfice de professions fortement exposées à la hausse du prix des combustibles ou des carburants. Analysées comme des mesures de soutien économique sectoriel, elles constituent néanmoins, d'un point de vue strictement environnemental, des **encouragements à polluer**.

Ne disposant d'aucune évaluation globale de la dépense fiscale en matière environnementale, votre rapporteur général s'est attaché à recenser le coût des mesures dérogatoires chiffrées dans les annexes « Voies et moyens » des projets de loi de finances pour 2007, 2008 et 2009.

Il en ressort que le coût de l'ensemble des « **niches grises** », entendues comme les mécanismes de défiscalisation au titre des accises énergétiques¹, avoisinait **5,3 milliards d'euros en 2009**, soit davantage que le produit attendu de la taxe carbone (*cf.* tableau ci-après).

¹ *Compte tenu des incertitudes pesant sur le bilan environnemental des biocarburants, le coût de leur défiscalisation, soit 651 millions d'euros en 2009, a été exclu de la présente analyse.*

La dépense fiscale associée aux « niches grises »

(en millions d'euros)

Mesure	2007	2008	2009
Exonération de TIPP pour les produits pétroliers utilisés par certains bateaux*	110	111	113
Exonération de TIPP pour autoconsommation des produits pétroliers dans les raffineries*	101	101	101
Exonération de TIPP pour les carburants utilisés par les chauffeurs de taxi (contingenté)	90	14	27
Exonération de TIPP pour certaines ventes ambulantes	4	ε	ε
Exonération de TIPP pendant 5 ans pour les huiles minérales utilisées aux fins de cogénération	ε	20	15
Exonération de TIC pour les carburants et combustibles utilisés à bord des aéronefs*	3 000	3 400	3 500
Exonération de TIPP en faveur des huiles végétales pures utilisées comme carburant agricole ou pour l'avitaillement des navires de pêche	ε	ε	ε
Exonération de TIPP en faveur du ministère de la défense	30	33	4
Exonération de TICGN pour la consommation des autorités locales ou régionales et les organismes de droit public	-	24	-
Exonération de TIC sur le charbon pour les entreprises de valorisation de la biomasse	-	5	5
Exonération de TIC sur les produits énergétiques pour les besoins de l'extraction et de la production de gaz naturel	-	1	1
Exonération de TICGN pour les ménages et les réseaux de chaleur	-	200	200
Taux réduit de TIPP applicable au fioul domestique utilisé comme carburant diesel	1 100	1 000	950
Taux réduit de TIPP pour les butanes et propanes utilisés comme carburant sous condition d'emploi	6	6	6
Taux réduit de TIPP applicable aux carburateurs utilisés sous condition d'emploi	ε	ε	ε
Taux réduit de TIPP applicable à l'aquazole	0	ε	ε
Réduction de TIC de 100 % sur le gaz naturel gazeux destiné à être utilisé comme carburant	-	2	2
Taux réduit de TIC sur le GPL	3	0	0
Détaxe applicable aux supercarburants et essences consommés en Corse	1	1	1
Exclusion des DOM du champ de la TIC applicable aux carburants	130	133	133
Remboursement de TICGN sur le gaz naturel et le GPL carburant des exploitants de transport public et de bennes de ramassage des déchets	2	1	1
Remboursement d'une fraction de TIPP sur le gazole utilisé par certains véhicules routiers	217	220	230
Remboursement d'une fraction de TIPP sur le gazole utilisé par les exploitants de transport public routier en commun de voyageurs	21	21	22
Remboursement partiel de TIPP et de TICGN en faveur des agriculteurs	85	140	-
Total des mesures chiffrées	4 900	5 433	5 311

* Dispositifs ayant cessé d'être considérés comme des dépenses fiscales à compter de 2009, dans la mesure où ils résultent de l'application de dispositions conventionnelles (droit international ou directive européenne).

Source : commission des finances

La même année, la dépense fiscale associée aux « niches vertes » était estimée à 1,6 milliard d'euros, après avoir culminé à 2,1 milliards d'euros en 2008 en raison de la montée en puissance du crédit d'impôt « développement durable » (art. 200 *quater* du code général des impôts). Votre rapporteur général observe toutefois que ce montant total est susceptible d'augmenter à nouveau à compter de 2010, compte tenu de l'adoption, dans le

cadre de la loi de finances pour 2009, de « niches » nouvelles, telles que le prêt à taux zéro destiné au financement de travaux d'amélioration de la performance énergétique des logements anciens, dont le coût pourrait culminer à 908 millions d'euros en 2014.

La dépense fiscale associée aux « niches vertes »

(en millions d'euros)

Mesure	2007	2008	2009
Dégrèvement de taxe foncière sur les propriétés bâties égal au quart des dépenses de travaux d'économies d'énergie en faveur des sociétés HLM et des SEM	NC	NC	NC
Crédit d'impôt "Développement durable"	1 873	2 050	1 500
Crédit d'impôt véhicule propre	20	15	-
Amortissement exceptionnel des matériels destinés à économiser l'énergie et des équipements de production d'énergies renouvelables	10	10	10
Amortissement exceptionnel des matériels destinés à l'approvisionnement en GPL et GNV des véhicules	2	4	4
Amortissement exceptionnel des véhicules propres	30	30	30
Majoration d'un demi-point des coefficients d'amortissement dégressif pour les matériels destinés à économiser l'énergie et des équipements de production d'énergies renouvelables acquis entre 2001 et 2003	NC	NC	NC
Exonération d'impôt sur les sociétés agréées pour le financement des installations ou matériels destinés à économiser l'énergie	NC	NC	NC
Taux réduit de TVA en faveur des réseaux de chaleur	15	15	20
Autorisation des HVP comme carburant des flottes captives des collectivités territoriales	ε	ε	ε
Total des mesures chiffrées	1 950	2 124	1 564

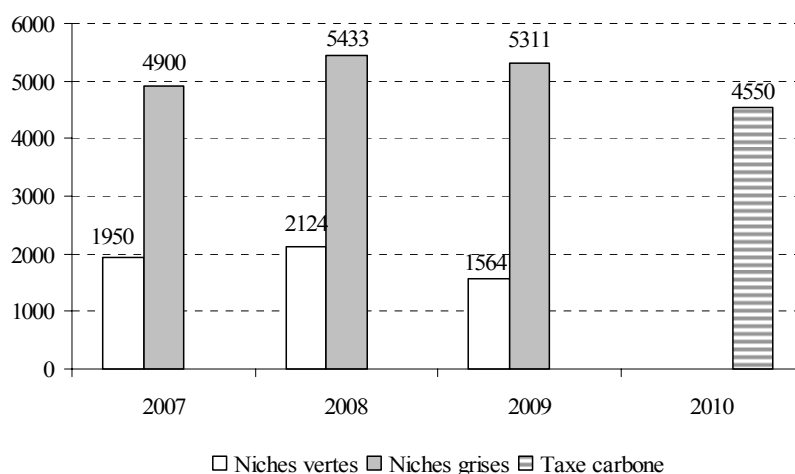
Source : commission des finances

Au total, il est donc possible de considérer que l'ensemble des dépenses fiscales en faveur ou en défaveur de l'environnement **grèvent les recettes de l'Etat d'un montant annuel proche de 7 milliards d'euros, dans le but d'envoyer des « signaux-prix » contradictoires aux différents agents économiques.**

A cette aune, votre rapporteur général estime que la présentation de la taxe carbone comme véritable « tournant » de notre politique fiscale mérite d'être relativisée, une réelle inflexion de notre stratégie en matière de fiscalité écologique restant conditionnée à une évaluation et, le cas échéant, à un « recalibrage » progressif de l'ensemble des dispositifs qui viennent d'être évoqués.

Comparaison du coût des niches « vertes » et « grises » et du produit de la taxe carbone

(en millions d'euros)



Source : commission des finances

C. POURSUIVRE L'ALLÈGEMENT DE LA FISCALITÉ DES ENTREPRISES

1. La tendance à l'allègement de la fiscalité des entreprises

Les avantages d'une politique d'allègement des charges pesant sur les entreprises sont connus et largement avérés : abaissement du coût du travail qui favorise l'emploi, encouragement à l'investissement qui favorise la création de richesses et de pouvoir d'achat. Le rapport précité du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) consacré aux « prélèvements obligatoires des entreprises dans une économie globalisée » relève en outre que, en tout état de cause, les entreprises ont une forte capacité à transférer leurs charges fiscales, notamment sur le niveau des salaires.

L'allègement du poids des prélèvements sur les entreprises se comprend d'autant mieux en France que leur part dans le total des prélèvements obligatoires est élevée. En 2008, selon les chiffres présentés par le CPO, elle s'établissait à 16,7 % du produit intérieur brut, soit 5,7 points au dessus de la moyenne de l'Europe des quinze. Le CPO considère en outre que le taux français de prélèvement sur les entreprises est le plus élevé d'Europe.

Depuis 2002, la France s'est engagée dans une politique résolue d'allègement des prélèvements fiscaux pesant sur les entreprises, qui s'est inscrite dans le sillage de la politique plus ancienne d'allègement des cotisations sociales acquittées par les employeurs¹. Dans son rapport au nom de la mission commune du Sénat consacrée aux centres de décision

¹ Le CPO note que, entre 1990 et 2003, la part des employeurs dans le financement de la protection sociale est passée de 40,1 % à 34,1 %.

économique¹, notre collègue Christian Gaudin retraçait ainsi les mesures prises au cours de la législature 2002-2007 :

« La dernière législature a été marquée par la volonté, quoique partielle et discontinue, de dynamiser la fiscalité, d'accroître son rendement et de l'orienter vers la création de richesses, l'investissement en fonds propres et le développement économique. De nombreuses dispositions, dont certaines n'ont guère été médiatisées, ont ainsi été adoptées, souvent à l'initiative de la commission des finances du Sénat, dans un souci de compétitivité ou d'atténuation du handicap de la France. Citons brièvement :

« - fiscalité des groupes et grandes entreprises : diminution de 19 % à 15 % de l'impôt dû sur les plus-values à long terme et exonération des plus-values sur titres de participation ; suppression de la surtaxe à l'IS dite « Juppé » ; régimes successifs des sociétés d'investissement immobilier cotées (SIIC) ; assouplissement de l'appréciation du seuil de 95 % déterminant l'intégration fiscale ; neutralité fiscale du passage aux normes comptables IFRS ; assouplissement et recentrage du régime d'intégration des charges financières en cas de « rachat à soi-même » (dit « amendement Charasse »)² ;

« - fiscalité des PME et sociétés innovantes : allègement des plus-values mobilières (en fonction de la durée de détention) et amélioration des conditions de transmission des PME ; renforcement du dispositif d'exonération des plus-values professionnelles ; simplification des conditions d'exonération des plus-values des petites entreprises ; nouveau régime des plus-values immobilières des entreprises individuelles ; élargissement du crédit d'impôt-recherche ; régimes des jeunes entreprises innovantes et sociétés unipersonnelles d'investissement à risques ; réduction d'impôt en faveur des PME de croissance (« gazelles ») ; incitation fiscale à l'introduction sur le marché organisé Alternext ».

Notre collègue s'interrogeait cependant sur l'objectif précis poursuivi par cette stratégie fiscale : *« S'agit-il de maximiser l'emploi, la valeur ajoutée, la présence de décideurs, la richesse des actionnaires, le développement technologique ? Les réformes fiscales introduites sous la précédente législature ont sans doute abordé toutes ces composantes, mais sans opérer de choix réel ».*

Depuis 2007, la politique de soutien aux entreprises a été poursuivie. La loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (TEPA) a autorisé, dans le cadre du dispositif d'exonération des heures supplémentaires, la possibilité de procéder à leur **déduction forfaitaire**³. La loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2007

¹ « La bataille des centres de décision : promouvoir la souveraineté économique de la France à l'heure de la mondialisation », rapport d'information de M. Christian GAUDIN, fait au nom de la mission commune d'information sur les centres de décision économique, n° 347(2006-2007).

² On pourrait ajouter à cette énumération les mesures successives d'allègement de la taxe professionnelle, notamment le dégrèvement pour investissements nouveaux et le crédit d'impôt « anti-délocalisation ».

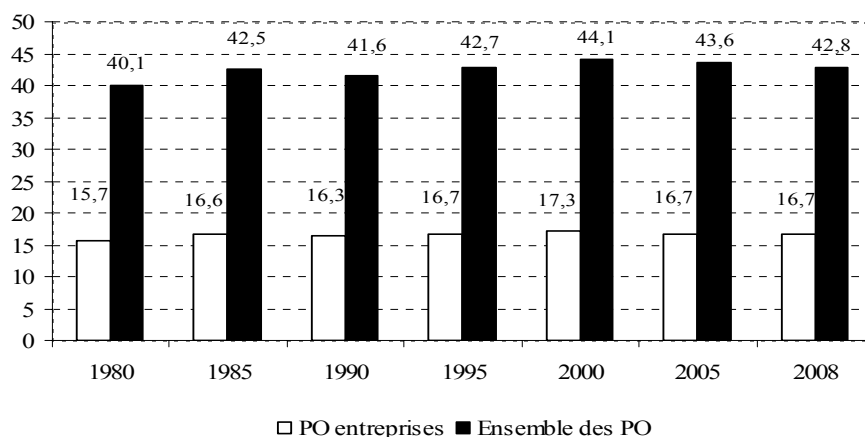
³ L'estimation initiale du coût pour les finances publiques de cette mesure était de 950 millions d'euros en année pleine.

a réformé le **crédit d'impôt recherche** (CIR), en triplant le taux de sa part dite « en volume », en supprimant sa part dite « en croissance », en le déplaçant et en réduisant à trois mois le délai de réponse de l'administration dans le cadre du rescrit fiscal qui lui est associé. La loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009 a prévu la suppression en trois ans de l'**imposition forfaitaire annuelle** (IFA)¹, la majoration du taux de l'amortissement dégressif pour certains matériels des entreprises de première transformation du bois et la création, au bénéfice des PME, d'un régime analogue à celui du bénéfice mondial consolidé.

Ces mesures ont contribué à la décreue, constatée depuis le début de la décennie, de la part dans le PIB des prélèvements obligatoires acquittés par les entreprises.

Evolution de la part dans le PIB de l'ensemble des prélèvements obligatoires et des prélèvements acquittés par les entreprises

(en % du PIB)



Source : Conseil des prélèvements obligatoires

La baisse des prélèvements sur les entreprises s'est inscrite dans un mouvement général d'allègement des charges fiscales et sociales, dont les ménages ont d'ailleurs profité dans des proportions supérieures :

¹ Le coût pour l'Etat de cet allègement est évalué à 1.371 millions d'euros, soit 336 millions d'euros en 2009, 633 millions d'euros en 2010 et 402 millions d'euros en 2011.

Principales mesures nouvelles en matière fiscale et sociale

(en milliards d'euros)

			2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Total	
Impôts directs	Ménages	Impôt sur le revenu	-6,0	-4,5	-0,8	-1,3	-1,9	-2,2	-7,2	-1,2	-25,1	
		Cotisation sociale généralisée	0,0	0,0	0,0	0,0	2,0	2,4	-0,6	0,4	4,2	
		Donations et successions	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,5	-0,4	-0,4	-1,6	-2,9	
		Fiscalité directe locale	0,0	0,0	0,0	0,0	0,6	0,6	0,2	0,2	1,6	
		Autres		0,0	0,0	0,0	-0,2	-0,4	-0,1	0,4	-0,3	
		Total ménages	-6,0	-4,5	-0,8	-1,3	0,0	0,0	-8,1	-1,8	-22,5	
	Entreprises	Impôt sur les sociétés	-0,3	-1,2	-0,4	0,0	1,1	-2,0	-4,5	-2,3	-9,6	
		Taxe professionnelle		-1,3	-1,4	0,5	-0,4	-1,0	0,3	-2,9	-6,2	
		Fiscalité directe locale	0,0	0,0	0,0	0,7	1,2	1,1	0,2	0,2	3,4	
		Autres	0,0	0,0	0,0	0,4	2,3	-0,4	-0,7	0,9	2,5	
		Total entreprises	-0,3	-2,5	-1,8	1,6	4,2	-2,3	-4,7	-4,1	-9,9	
	Impôts indirects	Impôts de type TVA	Taxe intérieure sur les produits pétroliers	0,0	0,4	1,0	0,8	-0,2	0,0	0,0	0,0	2,0
			Droits sur les tabacs	0,0	0,4	0,2	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,9
			Autres dont TVA	0,0	-0,4	0,1	0,3	0,0	-0,2	0,2	0,0	0,0
Employeurs		Cotisations sociales	-1,4	-0,4	2,5	0,6	0,1	1,3			-1,5	1,2
	Autres	-1,6	-0,2		-1,8	0,0	1,1	-1,5	0,0	-4,0		
	Total employeurs	-3,0	-0,6	2,5	-1,2	0,1	2,4	-1,5	-1,5	-2,8		
Sécurité sociale	Employés	Cotisations sociales	0,0	0,0	0,0	0,0	0,4	0,7	0,0	-2,1	-1,0	
		Autres	0,0	0,0	0,0	1,0	1,5	0,3	-0,6	0,0	2,2	
		Total employés	0,0	0,0	0,0	1,0	1,9	1,0	-0,6	-2,1	1,2	
Autres non affectables			-4,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-4,9	
Total général			-14,2	-7,2	1,2	1,5	6,0	0,9	-14,7	-9,5	-36,0	
Total entreprises et employeurs			-3,3	-3,1	0,7	0,4	4,3	0,1	-6,2	-5,6	-12,7	
Part (en %) dans le total général			23,2	43,1	58,3	26,7	71,7	11,1	42,2	58,9	35,3	
Total ménages et employés			-6,0	-4,5	-0,8	-0,3	1,9	1,0	-8,7	-3,9	-21,3	
Part (en %) dans le total général			42,3	62,5	-66,7	-20,0	31,7	111,1	59,2	41,1	59,2	

Source : données chiffrées : Conseil des prélèvements obligatoires à partir de données de la comptabilité nationale ; calculs : commission des finances du Sénat

Il résulte de ce tableau que les entreprises ont bénéficié entre 2001 et 2008 de 8,7 milliards d'euros d'allègements de prélèvements fiscaux et sociaux. Pour les seules années 2007 et 2008, ce montant s'établit à 11,8 milliards d'euros. Pourtant, sur la période, les principales mesures nouvelles en matière fiscale et sociale ont bénéficié pour 12,7 milliards d'euros aux entreprises et aux employeurs et pour 21,3 milliards d'euros aux ménages.

2. Une tendance amplifiée pour répondre à la crise

Le Gouvernement a fait le choix de répondre à la crise en soutenant prioritairement l'investissement, public comme privé. S'agissant des entreprises, des mesures ont été prises pour faciliter leur accès à des ressources de trésorerie et de fonds propres, à travers des organismes tels qu'OSEO ou le Fonds stratégique d'investissement et grâce à des dispositifs tels que les compléments d'assurance-crédit publics « CAP » et « CAP + ». Mais l'arme fiscale n'a pas été négligée.

C'est ainsi que la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008 prévoit, au titre du « **volet fiscal** » **du plan de relance de l'économie**, quatre mesures temporaires qui ont substantiellement soutenu la trésorerie des entreprises en 2009 : le remboursement anticipé des créances au titre du crédit d'impôt recherche, le remboursement anticipé des créances au titre du report en arrière des déficits, l'anticipation de la date de versement des excédents d'acomptes d'impôts sur les sociétés et la mensualisation des versements de TVA. Conçues pour minorer les recettes de l'Etat de 9,2 milliards d'euros en 2009, ces dispositions auront en réalité coûté 14,8 milliards d'euros.

Les entreprises ont également bénéficié, dans la loi de finances rectificative pour 2008, d'un dégrèvement de **taxe professionnelle** pour investissements nouveaux (DIN) plus large que le dispositif précédent et de la majoration d'un demi-point des taux d'amortissement dégressifs.

Au titre des **mesures sectorielles**, la loi n° 2009-888 du 22 juillet 2009 de développement et de modernisation des services touristiques contient la mesure sectorielle abaissant à 5,5 % le taux de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) applicable à la restauration qui, avec un coût en 2010 évalué à 3 milliards d'euros, devient, pour sa première année pleine, la cinquième dépense fiscale la plus coûteuse, représentant 4 % du coût total des dépenses fiscales.

La mesure fiscale de réaction à la crise la plus structurelle, en termes de fiscalité des entreprises, a été la décision de supprimer la taxe professionnelle et de la remplacer, selon des modalités proposées par le Gouvernement à l'article 2 du projet de loi de finances pour 2010, par deux nouvelles impositions. **Ce bouleversement permettra un allègement supplémentaire considérable, dont le montant net s'établit à 4,3 milliards d'euros par an en régime de croisière**¹ et à près de 12 milliards d'euros pour l'année 2010, année transitoire au cours de laquelle les entreprises cumulent, d'une part, les gains liés à l'entrée en vigueur du nouveau dispositif et, d'autre part, le bénéfice des remboursements de dégrèvements de taxe professionnelle dus au titre de l'année 2009.

¹ 5,6 milliards d'euros si on ne compte pas les incidences de la suppression de taxe professionnelle sur les recettes de l'impôt sur les sociétés. Pour apprécier l'importance de la mesure, on peut rapprocher ce chiffre de celui du total des allègements fiscaux dont ont bénéficié les entreprises entre 2001 et 2008 qui, selon les données reproduites par le CPO et reprises dans le tableau du 2. ci-avant, s'établit à 5,9 milliards d'euros.

Gain pour les entreprises de la réforme de la taxe professionnelle

(en milliards d'euros)

	Régime de croisière	2010
Gain pour les entreprises (avant effet IS)	- 5,8	
Gain pour les entreprises (après effet IS)	- 4,3	- 11,7
<i>Dont réforme inscrite en PLF 2010</i>	- 3,2	
<i>Dont dégrèvement voté en LFR 2008</i>	- 1,1	

Source : ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, document de présentation aux économistes de marché (30 septembre 2009)

Conjuguée aux effets de la suppression de la taxe professionnelle, la **reconduction en 2010 de la mesure de remboursement anticipé des créances au titre du crédit d'impôt recherche** (qui sera de ce fait, en 2010, la deuxième niche fiscale la plus onéreuse, avec un coût total de 4 milliards d'euros¹, dont 2,5 milliards au titre des remboursements anticipés) constituera pour les entreprises une compensation partielle de l'arrêt des autres mesures du plan de relance et de la charge nouvelle que représentera la « taxe carbone ».

3. Deux nouveaux impôts, assis sur les immobilisations foncières et sur la valeur ajoutée, pour remplacer la taxe professionnelle

Dans ses grandes lignes, l'article 2 du projet de loi de finances pour 2010 a pour objet de **supprimer la taxe professionnelle** et de la remplacer par une « **cotisation économique territoriale** » composée de deux impôts : la « cotisation locale d'activité », assise sur les bases de la **part foncière de la taxe professionnelle** et dont le taux continuera d'être voté par les assemblées locales ; la « cotisation complémentaire », assise sur la **valeur ajoutée** et dont le taux serait national.

Autrement, dit la part foncière de l'assiette de la taxe professionnelle est maintenue, tandis que la part de son assiette correspondant aux « équipements et biens mobiliers » (EBM) est supprimée. Les entreprises les plus gagnantes à la réforme, qui sont les entreprises de réseau (SNCF, EDF, France Télécom par exemple) se voient « reprendre » leurs gains en tout ou partie au travers d'une imposition nouvelle, l'« imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau » (IFER), dont l'assiette est déterminée « sur mesure » pour chacune des entreprises que l'on souhaite voir contribuer.

La commission des finances donnera son sentiment sur la réforme proposée de la taxe professionnelle lorsqu'elle examinera l'article 2 du projet de loi de finances pour 2010, dans sa séance du 12 novembre 2009. Elle consacrera à ce sujet une séance spéciale, le 5 novembre 2009. Elle aura sans

¹ Ce montant représente l'équivalent de 8 % du produit total attendu pour 2010 de l'impôt sur les sociétés.

doute, d'ici là, recueilli l'ensemble des éléments lui permettant de porter une appréciation éclairée sur ce dispositif. Les commentaires ci-dessous ne reflètent donc que les premières réflexions de votre rapporteur général.

A ce stade, la première remarque que ce dispositif inspire est le **caractère inadapté des dénominations retenues pour les deux nouveaux impôts**. La « cotisation locale d'activité » sera un impôt local mais son rendement reposera moins sur l'activité que sur un stock, les actifs fonciers. Le choix de la « cotisation complémentaire » présente quant à lui trois inconvénients. Cet impôt n'aura rien de complémentaire pour les entreprises puisque son produit représentera les deux tiers de la cotisation économique territoriale (10,2 milliards d'euros en 2010, la cinquième recette du budget de l'Etat¹). Cet impôt n'aura rien de complémentaire non plus pour les collectivités territoriales puisque, dans le schéma actuel, les bénéficiaires de l'une ne percevront pas l'autre. Enfin, du point de vue de la lisibilité, rien ne permet de déduire de l'intitulé, l'objet de l'impôt, ou simplement son assiette. Il conviendra, par conséquent, de remplacer ces intitulés trompeurs.

Sans entrer dans le détail, du point de vue de la fiscalité des entreprises², la réforme proposée peut néanmoins être analysée au regard des principes et orientations dégagés du rapport du Conseil des prélèvements obligatoires³ :

- **la réforme ne sera pas précédée d'une « révision des bases » des taxes foncières et la cotisation locale d'activité**, dont le produit de 5,6 milliards d'euros en 2010 représentera environ un tiers du produit de la cotisation économique territoriale, **sera calculée à partir des valeurs locatives actuelles, obsolètes**. L'absence de révision préalable des bases est d'autant plus regrettable que leur réforme a été annoncée par le Président de la République, avec l'objectif d'une mise en œuvre rapide. Il se pourrait donc que les discussions du projet de loi de finances pour 2010 aient été fondées sur des simulations déjà périmées, avant même l'entrée en vigueur du nouveau dispositif d'imposition locale sur les entreprises ;

- **la suppression d'une assiette jugée préjudiciable à la compétitivité n'est pas compensée par un impôt de même rendement** et pesant moins sur les facteurs de production, mais par un allègement partiel de la charge des entreprises, la différence se traduisant par un surcroît de déficit budgétaire et d'endettement public ;

¹ *Le 2010, les impôts créés en remplacement de la taxe professionnelle sont perçus à titre transitoire par l'Etat. Avec 10,2 milliards d'euros, l'impôt sur la valeur ajoutée n'est devancé, en termes de produit, que par la taxe sur la valeur ajoutée, l'impôt sur le revenu, l'impôt sur les sociétés et la taxe intérieure sur les produits pétroliers.*

² *Les aspects de la suppression de la taxe professionnelle relatifs aux collectivités territoriales sont évoqués au D. ci-après.*

³ *Ces principes et orientations sont présentés au I. du A du III ci-après.*

- la suppression de la taxe professionnelle est présentée comme un choc de compétitivité, mais elle **réintroduit dans l'assiette de l'impôt économique local les salaires**, qui en avaient été exclus en 1999 au nom de la compétitivité¹ ;

- le nouvel impôt pesant sur la valeur ajoutée présentera les caractéristiques d'un impôt « moderne », neutre du point de vue des combinaisons productives et avec une **assiette très large et un taux bas**. Cependant, il pourrait être fragilisé par le fait que, selon le rapport Conseil des prélèvements obligatoires, la valeur ajoutée est « *une notion juridique complexe, mal définie par le CGI (article 1647 B sexies) qui fait référence à des rubriques figurant dans le plan comptable général de 1957 aujourd'hui obsolètes, ce qui introduit une divergence croissante entre la définition fiscale de la valeur ajoutée et sa définition comptable. Elle présente donc une certaine insécurité juridique, et risque d'induire des comportements d'optimisation* » ;

- la réforme semble **favorable aux entreprises de taille intermédiaire**, puisque, si les entreprises sont globalement gagnantes quel que soit leur chiffre d'affaires, les entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 3 millions d'euros sont les plus avantagées.

¹ **La valeur ajoutée, constituée pour les deux tiers environ des salaires, jouait un rôle important dans la détermination des cotisations de taxe professionnelle.** En effet, les entreprises de plus de 7,6 millions d'euros de chiffre d'affaires dont la cotisation représentait moins de 1,5 % de leur valeur ajoutée acquittait une cotisation « minimale » dont le montant était constitué du différentiel entre, d'une part, le montant représentatif d'1,5 % de la valeur ajoutée et, d'autre part, le montant de la cotisation due par application du taux aux bases. En 2008, le produit de la cotisation minimale s'est établi à 2,5 milliards d'euros (au profit de l'Etat). En outre, les entreprises dont la cotisation de taxe professionnelle représentait un montant supérieur à celui de 3,5 % de leur valeur ajoutée bénéficiaient d'un dégrèvement, dont le montant s'élevait à 8,4 milliards d'euros. **Toutefois, si la valeur ajoutée était prise en compte pour déterminer en 2008 des cotisations dont le montant total atteint 10,4 milliards d'euros (soit un montant équivalent au produit du nouvel impôt sur la valeur ajoutée), aucun élément ne permet aujourd'hui d'apprécier les transferts de charges que le changement de régime occasionnera** (et qui existeront, notamment parce que les entreprises de moins de 7,6 millions d'euros de chiffre d'affaires ne sont pas redevables de la cotisation minimale de taxe professionnelle, mais certaines seront soumises au nouvel impôt sur la valeur ajoutée).

**Impact de la suppression de la taxe professionnelle par taille d'entreprises*
(données 2008)**

Chiffre d'affaires	Nombre d'entreprises en milliers	TP totale en situation de référence en millions d'euros	CET, IFER, gains de taxe foncière en régime de croisière en millions d'euros	Gains en pourcentage
< 1 million d'euros	1 970	3 348	1 718	49
de 1 à 3 millions d'euros	156	1 601	618	61
de 3 à 7,6 millions d'euros	58	1 505	1 107	26
> 7,6 millions d'euros	46	18 147	15 614	14

Source : Evaluations préalables des articles du projet de loi de finances

* Il conviendrait d'ajouter deux tranches : de 7,6 millions à 50 millions d'euros de chiffres d'affaires, et au-delà de 50 millions d'euros (50 millions étant le seuil à compter duquel l'impôt sur la valeur ajoutée est acquitté au taux de 1,5 %)

Le Gouvernement n'a pas encore communiqué à votre commission des finances la ventilation de l'impact sur la réforme, pour chacune des tranches de chiffre d'affaires, par secteur d'activité. Il est donc prématuré d'émettre une appréciation à ce propos.

Au niveau global, les données disponibles sur la **répartition par secteur d'activité** sont les suivantes :

Impact sectoriel de la réforme de la taxe professionnelle (données 2008)

Secteurs économiques	1. TP totale en situation de référence (en millions d'euros)	2. CET, IFER, gains de taxe foncière en régime de croisière (en millions d'euros)	Gains (en pourcentage)	Gains en millions d'euros (1.-2.)
Agriculture, sylviculture et pêche	108	65	40	43
Industries	6 424	4 135	36	2 289
Energie	1 592	1 560	2	32
Construction	1 402	769	45	633
Commerce	3 888	3 019	22	869
Transport	2 093	1 641	22	452
Activités financières	1 897	1 914	-1	17
Activités immobilières	504	421	17	83
Services aux entreprises	5 136	4 231	18	905
Services aux particuliers	1 167	735	37	432
Education, santé action sociale	1 040	851	18	189
Administration	164	138	16	26
Autres	166	144	13	22
Total	25 580	19 623	23	5 957

Source : Commission des finances, d'après les évaluations préalables des articles du projet de loi de finances

Il ressort de ce tableau que **l'industrie, l'agriculture, les services aux particuliers et la construction seront les principaux secteurs gagnants en pourcentage de gain. En gain brut, les principaux gagnants sont l'industrie, les services aux entreprises, le commerce et la construction.** Les données relatives à la répartition, pour chacun des secteurs, entre les gagnants, les perdants et ceux pour lesquels la situation ne changera pas ne sont pas encore disponibles. Au sein de l'industrie, la décomposition par branche (agricole et alimentaire, biens de consommation, automobile, biens d'équipements, biens intermédiaires) doit également encore être précisée, notamment au regard de leur vulnérabilité plus ou moins grande à la concurrence internationale.

Les gains enregistrés par l'industrie sont accentués par le fait que ce secteur bénéficie, outre l'allègement global dû à la suppression de la part « équipements et biens mobiliers » de la taxe professionnelle, d'un nouvel abattement de 15 % sur ses bases foncières, qui aura pour effet de minorer les cotisations dues au titre de la « cotisation locale d'activité » mais aussi de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

Les données par secteur sur la répartition des gains et pertes enregistrés du fait de la « cotisation locale d'activité », la « cotisation complémentaire », la taxe foncière sur les propriétés bâties et l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau ne sont pas encore disponibles, ce que déplore votre rapporteur général.

Toutefois, en croisant différentes sources, il est possible de parvenir à affiner l'analyse des effets des différents aspects du dispositif (suppression de la part « EBM », création de l'impôt sur la valeur ajoutée, abattement sur les bases de taxe foncière, impositions sectorielles) sur les secteurs d'activité :

Comparaison par secteurs d'activité des gains procurés par la suppression de l'assiette « Equipements et biens mobiliers » et par la réforme dans sa globalité

Secteurs d'activité	1. Gains liés à la suppression des EBM		2. Gains procurés en régime de croisière par l'ensemble de la réforme : TP - mesures complémentaires (CET, IFER, gain de taxe foncière)		3. Ecart entre le gain procuré par la suppression des EBM et le gain global de la réforme (1-2)		% des gains de la suppression des EBM "repris" par les mesures complémentaires
	en millions d'euros	Part en % dans le total des gains	en millions d'euros	Part en % du total des gains	en millions d'euros	En % du total des gains	
Agriculture, sylviculture et pêche	51	0,5	43	0,7	8	0,3	15,7
Industrie, dont :	3 187	28,9	2 289	38,7	898	9,8	28,2
Industries agricoles et alimentaires	534	4,8					
Industrie des biens de consommation	378	3,4					
Industrie automobile	283	2,6					
Industrie des biens d'équipement	479	4,3					
Industrie des biens intermédiaires	1 513	13,7					
Energie	893	8,1	32	0,5	861	-7,6	96,4
Construction	708	6,4	633	10,7	75	4,3	10,6
Commerce	1 492	13,5	869	14,7	623	1,1	41,8
Transport	982	8,9	452	7,6	530	-1,3	54,0
Activités financières	182	1,7	- 17	-0,3	199	-1,9	109,3
Activités immobilières	111	1,0	83	1,4	28	0,4	25,2
Services aux entreprises	2 066	18,8	905	15,3	1161	-3,5	56,2
Services aux particuliers	485	4,4	432	7,3	53	2,9	10,9
Education, santé action sociale	204	1,9	189	3,2	15	1,3	7,4
Administration	21	0,2	26	0,4	-5	0,2	-23,8
Autres	633	5,7	22	0,4	611	-5,4	96,5
Total	11 015	100,0	5 915	100,0	5100	0,0	46,3

Exemple : dans l'industrie, le gain total de la réforme est inférieur de 898 millions d'euros au gain lié à la suppression des EBM. Les nouvelles taxes ont donc repris 28,2 % des gains procurés par la suppression des EBM

Source : Commission des finances, à partir des données du Conseil des prélèvements obligatoires (montant des gains liés à la suppression de la part « EBM ») et des évaluations préalables des articles du projet de loi de finances (gains globaux de la réforme)

On peut tirer du tableau ci-dessus les enseignements suivants :

- **un seul secteur est perdant net à la réforme : le secteur financier.** Pour lui, le montant des charges liées aux mesures complémentaires (et en particulier à l'imposition sur la valeur ajoutée) est supérieur aux gains procurés par la suppression de l'assiette sur les « EBM ». Au total, 109 % de ses gains sont « repris » par les mesures complémentaires ;

- le secteur de l'**industrie** est le principal bénéficiaire de la suppression de l'assiette « EBM » (29 % du total des gains de l'ensemble des secteurs d'activité). Mais il profite encore plus de l'effet des mesures complémentaires puisque, *in fine*, ses gains représentent 38,7 % du total. Cette

progression de la part dans le total des gains tend à montrer l'importance de l'allègement d'impôt procuré par la mesure d'abattement de 15 % sur les bases foncières, qui a une incidence sur l'impôt dû au titre de l'ancienne part foncière de la taxe professionnelle mais aussi de la taxe foncière sur les propriétés bâties. Au total, moins de 30 % des gains dus à la suppression de l'assiette « EBM » sont repris par les mesures complémentaires (898 millions d'euros, rapportés à un « gain EBM » de 3.187 millions d'euros) ;

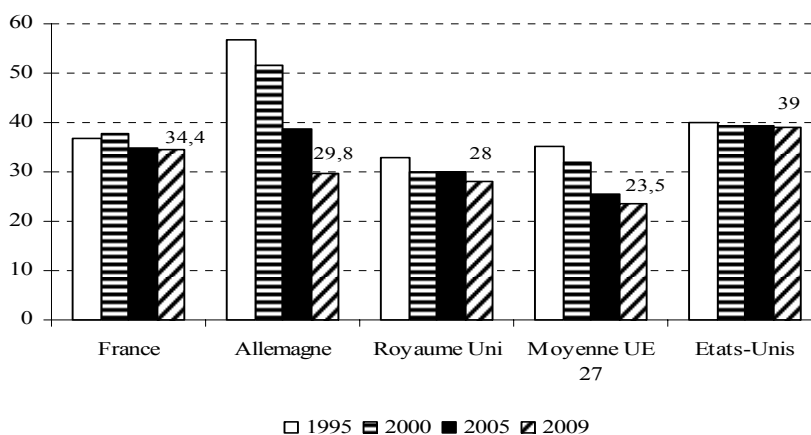
- les **taxes sectorielles sur les entreprises de réseau** conduisent à « reprendre » une partie importante, voire presque l'intégralité, des gains procurés par la suppression de l'assiette « EBM » aux secteurs d'activité dans lesquels ces entreprises exercent. Ainsi, le taux de « reprise » est 96,4 % dans le secteur de l'énergie.

4. La France reste malgré tout handicapée par le haut niveau nominal des taux des principaux prélèvements sur les entreprises

En dépit des allègements importants accordés aux entreprises, la persistance en France de taux élevés et d'assiettes réduites pénalise l'attractivité de notre territoire et, selon le rapport précité du Conseil des prélèvements obligatoires, va à l'encontre d'un mouvement général, constaté dans l'Union européenne, de réduction des taux nominaux et d'élargissement des assiettes (en particulier par un durcissement des conditions d'amortissement et la limitation des charges déductibles), de sorte que le montant du produit ne s'en était, avant la crise, pas trouvé affecté.

Comparaison de l'évolution du taux nominal d'impôt sur les sociétés

(en %)



Source : Commission des finances d'après les données de la Commission européenne (Taxation trends in the European Union – 2009 Edition)

Compte tenu de la tradition française en matière d'imposition des sociétés, et des avantages importants que procurent les mesures de réduction de l'assiette de l'impôt sur les sociétés¹ pour certains secteurs d'activités important pour l'économie, l'engagement d'une réforme sur le modèle des celles menées par la plupart des autres pays européens ne pourra, au mieux, qu'être un travail de longue haleine requérant des simulations fines.

En revanche, il serait opportun de mettre en œuvre dès aujourd'hui, comme le suggère le Conseil des prélèvements obligatoires, une meilleure information des entreprises et des investisseurs sur les taux réels de cotisations sociales acquittés par les entreprises, sur le modèle de ce qui est désormais pratiqué en matière d'impôt sur le revenu.

D. LEVER LES INQUIÉTUDES EN MATIÈRE DE FISCALITÉ LOCALE

1. La suppression de la taxe professionnelle : enjeux et conséquences pour les collectivités territoriales

a) De plus en plus coûteuse pour le budget de l'Etat, la taxe professionnelle représente une recette essentielle pour les collectivités territoriales

Le diagnostic partagé sur les défauts de la taxe professionnelle n'a pas conduit à en tirer toutes les conséquences. Cet impôt n'a cessé de subir des réformes partielles, le plus souvent pour tenter d'en réduire les effets économiques nocifs. Comme l'a relevé le rapport de la mission sénatoriale sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales², les réformes de la taxe professionnelle ont principalement consisté à en « rogner l'assiette » : premier plafonnement à la valeur ajoutée dès 1979, première réduction de la fraction imposable des salaires dès 1982, abattement général de 16 % des bases en 1987, réductions temporaires pour embauche et investissement et pour création de nouveaux établissements en 1988, suppression complète de la part salaires entre 1999 et 2003, réduction de 40 % des bases liées aux recettes de certaines entreprises entre 2002 et 2005, dégrèvement en faveur des investissements nouveaux (DIN) en 2004, élargissement du plafonnement à la valeur ajoutée (PVA) en 2007, enfin, en 2008, exonération définitive des investissements réalisés entre octobre 2008 et décembre 2009.

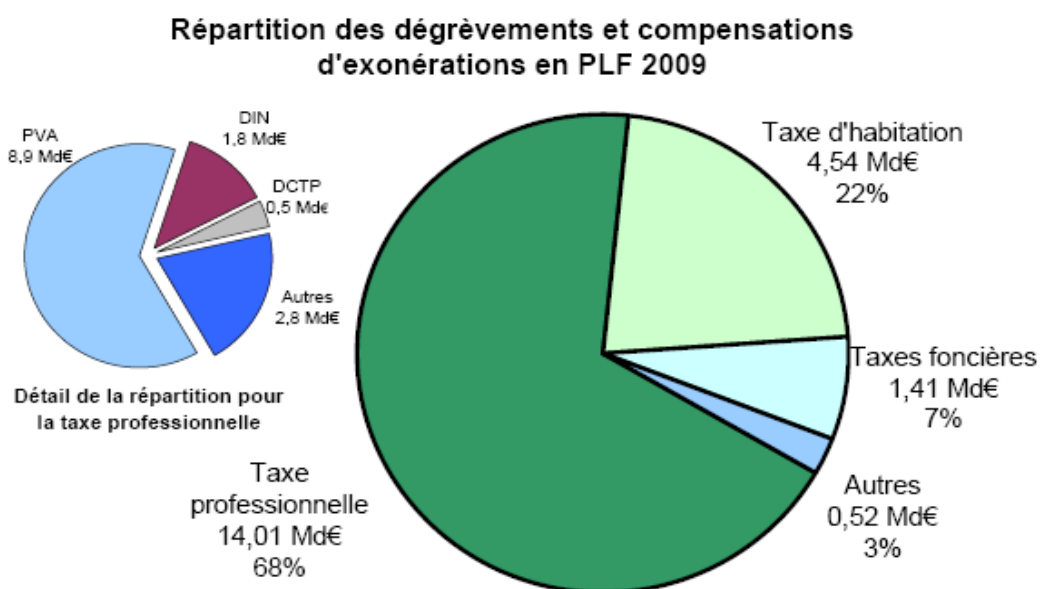
En dépit de ces aménagements, l'assiette de la taxe professionnelle reste obsolète et demeure notamment en décalage croissant avec les réalités économiques. En effet, à ce jour, 80 % de la base brute de la taxe professionnelle correspondent aux investissements productifs, sous la forme des équipements et biens mobiliers (EBM). Seuls 20 % reposent sur une part

¹ Certaines de ces mesures sont considérées comme des niches fiscales (le crédit d'impôt recherche par exemple), d'autre sont constitutive du mode de calcul de l'impôt (les règles de report des déficits par exemple).

² Rapport de la mission temporaire sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales, présidée par notre collègue Claude Belot, « Faire confiance à l'intelligence territoriale » (n° 471, 2008-2009).

foncière. Si les entreprises ont pu profiter des nombreuses réformes de la taxe professionnelle, il n'en est pas de même pour les collectivités territoriales : la réduction de l'assiette entraîne en effet des conséquences directes sur la fiscalité locale et condamne les collectivités à augmenter leurs taux¹ ou à utiliser, comme variables d'ajustement, d'autres taxes.

Pour remédier à ces effets mécaniques, il a été choisi de compenser, par le budget de l'Etat, une partie du manque à gagner lié au rétrécissement de cette assiette fiscale. Les multiples compensations et dégrèvements qui sont appliqués à la taxe professionnelle la singularisent parmi les autres impôts locaux : à elle seule, elle concentre près de 70 % du coût budgétaire de ces dispositifs, soit 14 milliards d'euros sur un total de plus de 20 milliards d'euros. Les dégrèvements résultants du PVA, visibles dans le graphique de gauche², s'élèvent, à eux seuls, à près de 9 milliards d'euros.



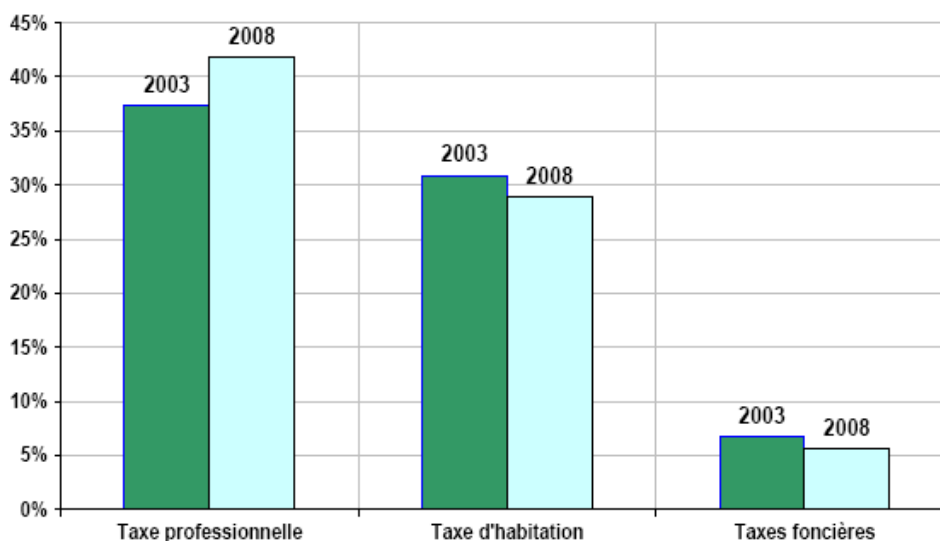
Source : annexe « Effort financier de l'État en faveur des collectivités territoriales », projet de loi de finances pour 2009

Si l'Etat a fini par devenir le premier contribuable local, il le doit surtout à la taxe professionnelle. Dans une perspective dynamique, cette évolution apparaît préoccupante : à la différence des autres impôts locaux, qui réduisent la part de leur prise en charge par l'Etat, la taxe professionnelle est de plus en plus financée par le budget national (de 37% en 2003 à 42 % en 2008), comme l'illustre le graphique ci-dessous.

¹ Les différents arbitrages opérés expliquent que les taux de taxe professionnelle soient disparates et parfois élevés.

² Dans le graphique, les sigles ont la signification suivante : PVA, plafonnement à la valeur ajoutée ; DIN, dégrèvement en faveur des investissements nouveaux ; DCTP : dotation de compensation de taxe professionnelle.

Part de la fiscalité directe locale prise en charge par l'Etat



Source : *idem*

Cette situation montre que les dégrèvements de taxe professionnelle progressent plus rapidement que les produits. La structure actuelle de cet impôt semble atteindre ses limites.

Pourtant, la taxe professionnelle représente une recette essentielle pour les collectivités territoriales : en 2009, elle s'élève ainsi à 29,13 milliards d'euros de produits votés, soit près de 45 % du produit des impôts directs locaux et 28 % de l'ensemble de la fiscalité locale. Ses enjeux financiers sont donc considérables, et ce quel que soit le niveau de collectivités. Le produit de la taxe professionnelle se distribue en effet de la manière suivante entre les collectivités territoriales : 17 milliards d'euros pour les communes et leurs groupements, 9 milliards d'euros pour les départements, et, enfin, 3 milliards d'euros pour les régions.

b) La réforme de la taxe professionnelle suscite de réelles inquiétudes au regard de l'autonomie financière des collectivités territoriales

Réformer la taxe professionnelle appelle à faire preuve de prudence : cette recette fiscale, essentielle pour les collectivités territoriales, ne saurait disparaître sans qu'une telle réforme ne s'accompagne de garanties quant à la stabilité des ressources des collectivités territoriales, dans le respect du principe de leur autonomie financière. Lors d'une intervention télévisée, le 5 février 2009, le Président de la République a annoncé la suppression de la taxe professionnelle dans les termes suivants : « *On supprimera la taxe professionnelle en 2010 parce que je veux qu'on garde les usines en France. Je veux qu'on arrête les délocalisations* ». Depuis, les précisions apportées n'ont pas encore permis de lever toutes les inquiétudes liées aux conséquences de cette réforme.

En réalité, la suppression de la taxe professionnelle consisterait à retirer de son assiette les équipements et biens mobiliers (EBM). Ceux-ci représentent 22,2 milliards d'euros sur le total du produit de la taxe¹ - la part foncière de la taxe professionnelle constituant les 5,8 milliards d'euros restants. L'ampleur d'une telle réforme pose la question des dispositifs mis en place en vue d'assurer le remplacement d'une recette fiscale aussi conséquente, et par ailleurs dynamique.

Le gouvernement s'est engagé, pour l'année 2010, à une compensation à l'euro près du coût de la réforme pour les collectivités territoriales. Pourtant comme l'avait souligné le rapport du comité présidé par M. Edouard Balladur : « *il n'est pas sérieusement envisageable qu'en l'état actuel des finances publiques, le budget de l'Etat supporte, par un supplément de déficit, la perte de recettes résultant de sa suppression, différée ou immédiate* »². Notre collègue, le Président Jean Arthuis, avait, à son tour, indiqué dans son rapport sur la réforme de la taxe professionnelle³ : « *que la réforme aboutisse à augmenter une imposition existante ou à créer une nouvelle taxation, son coût sera directement ou non, imputé in fine sur les ménages, par le biais des prix à la consommation ou par celui d'une augmentation de la fiscalité. La seule alternative est donc bien de solder la réforme en temps réel ou de reporter son coût, par le déficit public, sur les générations futures* ».

Le premier terme de l'alternative devant être favorisé, la question des nouvelles ressources fiscales affectées aux collectivités territoriales, en substitution de l'imposition des EBM, apparaît centrale. A ce stade, les perspectives dans ce domaine demeurent floues, peu satisfaisantes et incertaines. En effet, le projet d'ajouter à un panier de recettes diverses⁴, une contribution économique territoriale (CET), composée d'une cotisation locale d'activité (CLA), assise sur les bases foncières, et d'une cotisation complémentaire (CC), assise sur la valeur ajoutée, n'est pas suffisant pour lever les inquiétudes des collectivités territoriales. Certaines questions restent, en effet, entières. Trois points continuent notamment de susciter d'importantes interrogations.

Tout d'abord, les collectivités territoriales souhaitent conserver des marges dans la fixation des taux. Or, il ne semble pas, à ce stade, qu'elles puissent faire varier le taux de toutes les ressources dont l'affectation est envisagée. Dès lors, le ratio d'autonomie fiscale affiché par le Gouvernement relève du pur sophisme.

¹ Sur ce produit de la taxation des EBM, 12 milliards d'euros sont issus de dégrèvements.

² Rapport du Comité pour la réforme des collectivités locales présidé par M. Edouard Balladur, mars 2009, p.99.

³ Rapport d'information de M. Jean Arthuis au nom de la commission des finances (n° 579, 2008-2009), « La "suppression" de la taxe professionnelle : nécessité de compétitivité pour les entreprises et espoir de réforme pour les finances locales ».

⁴ Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER), taxe sur les conventions d'assurances (TSCA), taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) et droits de mutation à titre onéreux (DMTO).

En effet, les conséquences de la réforme de la taxe professionnelle sur le principe d'autonomie financière des collectivités territoriales sont ambiguës. Si, d'une part, la stabilité des ressources n'est pas garantie à long terme, ce qui est de nature à menacer ce principe, il convient de rappeler, comme le fait le Gouvernement, que :

- les nouvelles recettes affectées entrent dans le champ de la définition des ressources propres, même s'il s'agit en réalité de dotations réparties aux différents niveaux, un peu selon le principe du « centralisme démocratique » ;

- la prise en charge croissante par l'Etat à l'aide de dégrèvements, à hauteur de 42 % du produit de la taxe professionnelle, fait de celle-ci un impôt de moins en moins conforme à l'esprit du principe d'autonomie financière des collectivités territoriales.

Enfin, le maintien d'un lien étroit entre les entreprises et les territoires constitue la troisième exigence sur laquelle pourrait buter la réforme de la taxe professionnelle. La CET apparaît rassurante de ce point de vue mais, dans l'intérêt des collectivités territoriales, il faudra que ce lien ne soit pas un trompe-l'œil : elles doivent être assurées de bénéficier de recettes dynamiques dont l'assiette soit localisable et modulable, plus spécialement pour sa part assise sur la valeur ajoutée.

2. Renforcer la cohérence entre la structure, les compétences et le financement

a) Adapter la ressource fiscale au champ de compétences de chaque catégorie de collectivités territoriales

L'articulation entre la structure territoriale de la France et les compétences de chaque catégorie de collectivités territoriales est un sujet qui dépasse le seul champ des finances publiques. Toutefois, cette question s'articule directement avec celle du financement de ces collectivités territoriales.

Si la fiscalité locale doit être réformée, il convient de mettre en œuvre cette réforme en gardant à l'esprit certains principes fondamentaux, parmi lesquels la **nécessité de maintenir une cohérence entre la structure territoriale de la France, les compétences de chaque catégorie de collectivités territoriales et les sources de financement de ces collectivités.**

Il apparaît ainsi logique que chaque catégorie de collectivités bénéficie des ressources fiscales correspondant le plus directement à ses secteurs de compétences. Les régions, par exemple, qui sont notamment en charge de la coordination, sur leur territoire, des actions de développement économique des collectivités territoriales et de leurs groupements, doivent bénéficier de recettes fiscales provenant largement des entreprises installées sur leur territoire. De même, les communautés d'agglomération ou de communes à fiscalité propre, qui aménagent les zones d'activité économique,

doivent recevoir le fruit de leurs efforts et être intéressées financièrement à l'évolution des implantations qu'elles cherchent à favoriser. De cette manière, la collectivité territoriale tire ses ressources des contribuables principalement visés par les politiques qu'elle met en œuvre et exerce son pouvoir fiscal sur eux. C'est le meilleur gage du consentement à l'impôt.

b) La spécialisation : une fausse bonne idée

Cette adaptation ne doit pas conduire à une trop grande spécialisation des ressources fiscales entre catégories de collectivités territoriales, qui poserait des problèmes majeurs.

Le lien entre les collectivités territoriales et les entreprises doit être préservé. En effet, afin de favoriser le développement économique des territoires, chaque collectivité doit continuer à tirer des bénéfices des efforts qu'elle poursuit et des fonds qu'elle mobilise pour attirer les entreprises et développer son économie.

Par ailleurs, on sait que les collectivités territoriales sont dans l'obligation de voter leur budget en équilibre. Elles ont donc **impérativement besoin de visibilité** sur le montant de leurs recettes. Or, si certaines ressources fiscales dites « de stock » varient faiblement en fonction de la conjoncture économique et sociale, la fiscalité dite « de flux » présente pour sa part une grande élasticité. Les recettes procurées par les droits de mutation à titre onéreux, par exemple, varient largement en fonction de l'activité du marché immobilier. Il ressort de ce constat que la spécialisation ne doit pas être poussée à l'extrême, les collectivités territoriales ayant besoin d'une certaine garantie du maintien de leurs ressources fiscales. On voit bien aux Etats-Unis les désastres créés, en période de crise, par un système totalement déséquilibré.

Enfin, **la spécialisation aurait pour effet d'amputer les marges de manœuvre des collectivités territoriales en matière de vote des taux**, afin, d'une part, de préserver leur pouvoir fiscal et, d'autre part, de ne pas conduire celles-ci à ne pouvoir disposer que d'un unique outil fiscal pesant sur une seule catégorie de contribuables, qui serait pénalisée par les éventuelles hausses d'imposition.

c) Clarifier les rapports entre l'Etat et les collectivités territoriales

Réformer la fiscalité locale doit aussi passer par une **clarification des relations entre l'Etat et les collectivités territoriales**.

Il convient tout d'abord de **garantir qu'une réforme de la fiscalité ne viendra pas réduire l'autonomie financière des collectivités territoriales**. Notre collègue le Président Jean Arthuis relevait dans son rapport précité préparatoire sur la réforme de la taxe professionnelle que *« malgré l'affirmation du principe constitutionnel selon lequel « tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice », force est de constater que les conditions financières des transferts*

de compétences aux collectivités territoriales posent problème ». Or, la réforme de la fiscalité locale pourrait s'accompagner de nouvelles compensations accordées par l'Etat aux collectivités territoriales. **Il est impératif que ces compensations soient calculées de manière à ne pas limiter à nouveau les marges de manœuvre des collectivités territoriales.**

Il serait par ailleurs souhaitable – dans une logique d'élargissement des bases et de réduction des taux – de **supprimer ou de limiter les dégrèvements et exonérations fiscales qui font aujourd'hui de l'Etat le premier contribuable local**. Comme l'indique le rapport d'étape précité de la mission sénatoriale sur l'organisation et l'évolution des collectivités territoriales, « *le taux de prise en charge par l'Etat des taxes directes locales a vivement progressé dans le temps pour atteindre globalement 26 %, plus de 50 % pour la taxe professionnelle et près de 33 % pour la taxe d'habitation* ». Cet état de fait a pour effet pervers de distendre le lien entre les collectivités territoriales et les contribuables locaux, en faisant assumer par le contribuable national une part de plus en plus importante des coûts des politiques menées localement. Une réforme cohérente de la fiscalité locale devrait donc également passer par une réduction du volume global des exonérations et des dégrèvements de fiscalité pris en charge par l'Etat. Ce sujet fera partie des enjeux de la réforme à venir de la taxe professionnelle.

La question de l'équilibre global d'une réforme de la fiscalité locale pour les finances publiques se pose également. Dans un contexte où le déficit budgétaire de l'Etat devrait atteindre, en 2009, 141 milliards d'euros, la réforme de la fiscalité locale ne doit pas porter une nouvelle atteinte à l'équilibre des finances publiques.

d) Quel calendrier pour une réforme ?

Enfin, **toute réforme de la fiscalité locale doit être lissée sur longue durée**, afin de permettre aux collectivités territoriales, dont les marges de manœuvre budgétaires sont parfois réduites, de s'adapter progressivement. Seul un tel lissage peut rendre la réforme acceptable et applicable à l'ensemble des collectivités territoriales.

De manière plus générale, **les enjeux soulevés par la réforme de la fiscalité locale conduisent à s'interroger sur le calendrier le plus pertinent pour la mettre en œuvre.**

Dans la présente situation de crise, et compte tenus des annonces faites, il ne serait pas réaliste de ne pas mettre immédiatement en vigueur le volet relatif aux entreprises. Il convient de respecter le souhait du Président de la République. Cela suppose naturellement de maîtriser les transferts intersectoriels et de se réserver la possibilité de les ajuster en fonction de leur impact économique et de considérations d'équité.

Pour ce qui est du volet relatif aux collectivités territoriales, il paraît acquis que 2010 soit une année de transition, leur attribuant une compensation intégrale. Encore faudra-t-il y veiller, mais cela ne suffit pas. On ne peut remettre à la loi de finances pour 2011 la définition des

recettes pérennes à affecter aux différents niveaux de collectivités territoriales. Ce serait alimenter une surenchère sans fin, dans un climat économique difficile, et le contexte général de la fin de 2010 ne sera pas nécessairement meilleur que celui d'aujourd'hui, pour ce qui est au moins des finances publiques. « *Quand le vin est tiré, il faut le boire* », disait la sagesse populaire...

Pour votre rapporteur général, il est encore possible de trouver des formules raisonnables, surtout si l'Assemblée nationale fait une partie du chemin, et si le Gouvernement écoute et respecte les avis de votre commission des finances.

III. QUELS CONTOURS POUR LES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES D'APRÈS LA CRISE ?

A. S'ADAPTER AU CONTEXTE DE L'ÉCONOMIE GLOBALISÉE

1. Les principes et orientations dégagés par le Conseil des prélèvements obligatoires, dans une importante étude réalisée à la demande de la commission des finances

Le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) a été saisi, en application de l'article L. 351-3 du code des juridictions financières, d'une demande d'étude formulée par le Président de la commission des finances du Sénat, par lettre en date du 7 juillet 2008. Le rapport, intitulé *Les prélèvements obligatoires des entreprises dans une économie globalisée*, a été transmis à la commission le 2 octobre 2009 afin de permettre au Sénat de l'utiliser pour éclairer ses travaux préparatoires au débat sur les prélèvements obligatoires. Il constitue ainsi un précieux complément au rapport présenté par le Gouvernement en application de l'article 52 de la loi organique relative aux lois de finances.

Le rapport du CPO dresse un état des impositions reposant sur les entreprises et des incidences de leur taux et de leur assiette sur les catégories de redevables, sur la compétitivité des entreprises et sur l'attractivité du territoire. Les constats qu'il présente rejoignent largement ceux du rapport de notre collègue Christian Gaudin, rapporteur de la mission commune d'information sur les centres de décision économique¹. Le CPO qui, selon l'article L. 351-1 du code des juridictions financières, est compétent pour « *formuler des recommandations sur toute question relative aux prélèvements obligatoires* », trace des pistes de réflexion et formule des préconisations selon **six orientations : mieux connaître les prélèvements obligatoires des entreprises ; cesser de rechercher une assiette miracle ; privilégier les bases larges et les taux bas ; favoriser l'émergence des entreprises de taille intermédiaire ; simplifier les prélèvements obligatoires ; laisser moins de place à l'optimisation.**

Au-delà des mesures techniques, il est possible de dégager des travaux du CPO – et en espérant ne pas trahir ses analyses – **cinq principes ou orientations** qui, que l'on y adhère ou non, fournissent une grille d'analyse des évolutions de la politique fiscale :

- **les réformes fiscales qui pourraient être mise en œuvre pour améliorer la compétitivité des entreprises ou l'attractivité du territoire ne doivent pas se traduire par des allègements supplémentaires du niveau des prélèvements**, compte tenu de la situation des finances publiques ;

¹ « *La bataille des centres de décision : promouvoir la souveraineté économique de la France à l'heure de la mondialisation* », rapport d'information de M. Christian Gaudin, fait au nom de la mission commune d'information sur les centres de décision économique, n° 347(2006-2007).

- il importe de **choisir** (« *de trouver à l'avenir un juste équilibre* ») **entre une politique fiscale orientée vers la compétitivité des entreprises et une politique de soutien à l'emploi**, d'une part parce que la situation des finances publiques ne permet plus de poursuivre les deux objectifs simultanément et, d'autre part, parce que les mesures à mettre en œuvre peuvent parfois s'avérer contradictoires. Par exemple, les allègements de cotisations sociales sur les bas salaires sont un instrument efficace de politique de l'emploi, là où une politique de compétitivité commanderait d'alléger le coût du travail qualifié ;

- **l'abaissement des taux nominaux d'imposition des entreprises est une condition nécessaire de l'amélioration de l'attractivité du territoire**. Malgré des règles d'assiette qui, dans certains secteurs ou pour certains types d'entreprises, permettent d'acquitter une imposition de même ordre que celle de la plupart des partenaires de la France de taille comparable, la France pâtit du niveau très élevé de ses taux nominaux, tant en matière d'impôt sur les sociétés que de cotisations sociales patronales ;

- **toute réforme de la fiscalité locale doit être précédée d'une révision des valeurs locatives** qui servent à l'établissement de ces impositions, de façon à taxer les redevables au plus près de leurs bases réelles et de cibler au mieux les objectifs de la politique fiscale ;

- la **politique fiscale doit soutenir les entreprises de taille intermédiaire** (ETI)¹, qui ne sont pas assez nombreuses et qui sont pourtant les plus dynamiques en termes de création d'emploi et de richesse.

2. Un triptyque fiscal à envisager à moyen terme

a) Le « bouclier fiscal » vise à prévenir la spoliation de certains contribuables...

Comme votre rapporteur général l'a souligné² au moment de la création du bouclier fiscal par la loi de finances pour 2006³, puis de son renforcement dans le cadre de la loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (TEPA)⁴, ce dispositif vise à ôter à la fiscalité française tout caractère confiscatoire. En effet, la décorrélation de certains impôts, comme l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) ou la taxe foncière, du niveau de revenu des assujettis peut aboutir à la surimposition de certains contribuables.

A ce sujet, il convient de rappeler qu'aux termes de l'article XIII de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789, « *pour*

¹ La définition de l'entreprise de taille intermédiaire figure à l'article 3 du décret n° 2008-1354 du 18 décembre 2008 relatif aux critères permettant de déterminer la catégorie d'appartenance d'une entreprise pour les besoins de l'analyse statistique et économique : ce sont des entreprises dont l'effectif est compris entre 250 et 5.000 personnes, dont le bilan total n'excède pas 2 milliards d'euros et dont le chiffre d'affaires demeure inférieur à 1,5 milliard d'euros.

² Rapport général n° 99 (2005-2006) et rapport n° 404 (2006-2007).

³ Article 74 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005.

⁴ Article 11 de la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007.

l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés ». Le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005 relative à la loi de finances pour 2006 précitée, a précisé que l'exigence définie par l'article XIII précité « *ne serait pas respectée si l'impôt revêtait un caractère confiscatoire ou faisait peser sur une catégorie de contribuables une charge excessive au regard de leurs facultés contributives* » et que, dès lors, l'article 74 de ladite loi instaurant le bouclier fiscal « *loin de méconnaître l'égalité devant l'impôt, tend à éviter une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques* ». De même, la Cour de cassation, dans un arrêt du 13 novembre 2003, avait accepté de prendre en considération le caractère éventuellement confiscatoire de l'impôt (en l'occurrence, de l'ISF), examinant ce point sous deux angles : celui de l'aliénation forcée de patrimoine et celui de l'absorption intégrale des revenus.

La création du bouclier fiscal a donc visé à répondre à la situation de milliers de foyers fiscaux (dont une minorité seulement est assujettie à l'ISF) dont certains droits fondamentaux étaient mis en cause par l'application de la loi fiscale. En soi, elle était donc légitime.

b) ... mais il présente de réels effets pervers

Pour autant, ainsi que votre rapporteur général l'a indiqué, par exemple, dans le cadre de l'examen¹ de la proposition de loi² de notre collègue Thierry Foucaud tendant à abroger le bouclier fiscal et à moraliser certaines pratiques des dirigeants de grandes entreprises en matière de revenus, **l'application de ce dispositif peut présenter des effets pervers dans certaines situations, par exemple en cas de nécessité d'augmenter des impôts.**

Cette question a ponctuellement surgi à l'occasion de la discussion de la loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion. En effet, le financement du dispositif s'est fait notamment au moyen de l'instauration d'une contribution additionnelle à la CSG et à la CRDS assise sur le patrimoine, dont le taux a été fixé à 1,1 %. Or, l'inclusion de cette nouvelle contribution au sein du bouclier fiscal a suscité un débat.

Ce sujet pourrait également se poser de manière plus générale si, à l'issue de l'actuelle crise économique et financière, l'indispensable redressement de nos finances publiques et la gestion de l'augmentation de la dette impliquaient un alourdissement de la fiscalité. Il paraîtrait alors difficilement acceptable de ne pas faire participer les plus favorisés de nos compatriotes à l'effort national du fait de l'existence du bouclier fiscal.

¹ Rapport Sénat n° 295 (2008-2009).

² Texte Sénat n° 29 (2008-2009).

c) Le principe du « triptyque » et son évaluation financière

Les dispositions actuelles aboutissent donc à une impasse : risquer de spolier certains contribuables en supprimant le bouclier fiscal, et, au passage, faire fuir sous d'autres cieux fiscaux les plus favorisés d'entre eux, ou bien empêcher la participation de ces mêmes contribuables à l'effort commun de rééquilibrage des finances publiques.

Pour en sortir, votre rapporteur général a cosigné un amendement au projet de loi finances pour 2009 avec Jean Arthuis, président de votre commission des finances, et notre collègue Jean-Pierre Fourcade. Le mécanisme proposé consistait à **abroger conjointement l'ISF et le bouclier fiscal et à compenser le manque à gagner de cette double abrogation pour les recettes de l'Etat par la création d'une tranche supplémentaire de l'impôt sur le revenu**. Il s'agit là, non plus de créer un « pansement » (le bouclier fiscal) sur un système permettant de spolier certains contribuables, mais de changer le système lui-même en assurant une meilleure corrélation entre l'impôt et les facultés contributives réelles. Le paysage fiscal y gagnerait à la fois en justice et en simplicité.

A l'issue d'un riche débat¹, cet amendement a été retiré par ses auteurs. Depuis lors, le président Jean Arthuis et votre rapporteur général se sont rapprochés des services du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, afin d'affiner les hypothèses de travail, en particulier le chiffrage des différentes mesures envisagées. La démarche arithmétique du « tryptique » étant la recherche d'un coût nul pour valider la compensation de la suppression de l'ISF et du bouclier fiscal, il s'agissait d'**évaluer le rendement potentiel d'une tranche supplémentaire de l'IR** qui viendrait « coiffer » les cinq tranches actuelles de 0 %, 5,5 %, 14 %, 30 % et 40 %.

A titre de base de référence, **le montant de l'ISF pour 2008 s'est établi à 3,81 milliards d'euros** desquels il convient de soustraire 458 millions d'euros qui représentent le coût du bouclier fiscal arrêté à la mi-février 2009 pour 14.000 foyers bénéficiaires. Au total, **les mesures de substitution doivent donc compenser une perte de recette de 3,352 milliards d'euros**.

D'emblée, les évaluations communiquées par l'administration fiscale indiquent que la création d'une sixième tranche dont le taux serait inférieur à 50 % ne suffirait pas à combler la suppression de l'ISF et du bouclier fiscal.

Ainsi, l'une des hypothèses de départ tendant à la fixation d'un taux d'imposition de 48 % à partir de 100.000 euros ne concernerait qu'un peu plus de 120.000 foyers pour un **rendement inférieur à 1,3 milliard d'euros**.

En tout état de cause, le tableau ci-dessous montre que le rendement d'une sixième tranche d'IR, rapporté à la courbe d'évolution du taux d'imposition pour des tranches dont le seuil serait compris entre 80.000 euros et 105.000 euros, plafonnerait à moins de deux milliards d'euros.

¹ *Compte-rendu des débats du Sénat, séance du 8 décembre 2008.*

**Tableau d'évolution du rendement d'une sixième tranche d'IR
en fonction de son taux et de son seuil**

(en millions d'euros)

Seuil d'une 6 ^{ème} tranche d'IR ¹	Recettes supplémentaires en fonction du taux de la tranche supplémentaire						
	44 %	45 %	46 %	47 %	48 %	49 %	50 %
1,2 ²	794	993	1193	1392	1591	1791	1991
1,3 ³	716	896	1075	1255	1434	1614	1795
1,4 ⁴	652	816	979	1143	1307	1470	1634
1,5 ⁵	598	748	898	1048	1199	1349	1499

Source : direction de la législation fiscale

Il n'a pas été jugé souhaitable de procéder à un chiffrage pour des taux supérieurs à 50 %, afin de demeurer dans l'esprit du bouclier fiscal et en considérant qu'au-delà, le taux de prélèvement global, auquel il convient d'intégrer 12,1 % de CSG, CRDS et prélèvements sociaux, notamment pour ce qui concerne les revenus de capitaux mobiliers imposés au barème, tendrait à s'apparenter à une mesure confiscatoire.

S'il s'agissait d'équilibrer la suppression de l'ISF et du bouclier fiscal par le seul levier du barème de l'IR, il conviendrait de reconfigurer la cinquième tranche actuelle en abaissant son seuil de 69.505 à 58.000 euros et d'élever son taux de 40 % à 48 %. Or la progressivité renforcée de cette mesure aurait un impact très préjudiciable pour les 10 % de foyers les plus aisés qui paient déjà 72 % du montant global de l'IR.

C'est pourquoi la compensation du « triptyque » doit également intégrer des recettes annexes, non seulement pour assurer un équilibre budgétaire mais aussi pour ne pas faire supporter la suppression de l'ISF par les seuls revenus d'activité imposés au barème. Afin de conserver une part d'affectation des prélèvements sur des revenus mobiliers et immobilier – **et ne pas produire d'effet massif de substitution de la taxation du capital vers les revenus du travail** – un ensemble de recettes annexes, tel que la suppression de la déductibilité de la CSG sur les revenus du capital et l'augmentation de l'imposition des plus-values mobilières et immobilières, pourrait compléter l'instauration de la sixième tranche et constituer, à hauteur de près de 3 milliards d'euros, le « bouquet substitutif » à l'ISF et au bouclier fiscal.

¹ En multiple du seuil actuel de la 5^{ème} tranche d'IR (69 505 euros).

² Soit une tranche débutant à 83.406 euros et concernant 212.000 foyers.

³ Soit une tranche débutant à 90.356 euros et concernant 172.000 foyers.

⁴ Soit une tranche débutant à 97.307 euros et concernant 143.000 foyers.

⁵ Soit une tranche débutant à 104.257 euros et concernant 121.000 foyers.

Evaluation du « bouquet substitutif » de recettes fiscales

(en millions d'euros)

Recettes fiscales nouvelles	Chiffrage de l'augmentation de recettes
Impôt sur le revenu : 6 ^{ème} tranche (50 % à partir de 83 406 euros)	1991
Suppression de la déductibilité de la CSG sur les revenus du capital	673
Augmentation d'un point de l'imposition sur les plus-values mobilières	160
Alignement à 18 % de l'imposition des plus-values immobilières	174
TOTAL	2998

Source : direction de la législation fiscale

Au final, cet exercice de simulation permet de considérer que, à l'instar des voisins européens qui ont supprimé l'imposition sur la fortune, la suppression de l'ISF et du bouclier fiscal ne bute pas sur des motifs d'ordre technique mais bien idéologique.

d) Une réforme qui ne doit pas être adoptée à contre-temps

Les principes du « triptyque » sont bons et permettront, le jour venu, de sortir par le haut d'une situation dans laquelle le Gouvernement ne souhaite pas, à juste titre, rétablir une situation d'instabilité et d'injustice fiscales tout en pouvant difficilement défendre l'absence de solidarité de fait des contribuables les plus aisés dans une situation budgétaire difficile.

Cependant, le succès de cette réforme d'ampleur dépend de nombreux facteurs. En particulier, **il est nécessaire qu'elle soit adoptée au moment le plus juste**, à la fois pour être acceptée par les Français et pour se montrer efficace d'emblée.

Or la crise économique actuelle ne crée pas un contexte propice à la mise en œuvre du « triptyque ». D'une part, elle rend probablement nos compatriotes moins réceptifs à la pédagogie qui devra accompagner la suppression de l'ISF. Et, d'autre part, elle accroît les difficultés de financement des petites et moyennes entreprises que l'ISF soulage paradoxalement au moyen de la réduction instaurée par l'article 16 de la loi TEPA¹. Certes, la niche ne saurait justifier à long terme l'existence du mauvais impôt mais, en temps de crise, la priorité doit consister à drainer vers l'économie le plus de fonds propres possible en direction des entreprises, au premier rang desquelles les PME. Le président Jean Arthuis l'a d'ailleurs bien

¹ Codifiées à l'article 885-0 V bis du code général des impôts, ces dispositions consistent en une réduction d'impôt de 75 %, dans la limite de 50.000 euros, au titre de la souscription au capital de PME sous certaines conditions.

démontré en défendant sa proposition de loi visant à renforcer l'efficacité des avantages fiscaux au profit de la consolidation du capital des petites et moyennes entreprises¹.

Il convient de **poursuivre le travail engagé sur ces thématiques avec le Gouvernement** afin d'être prêt à **adopter une réforme reposant sur les principes du triptyque dès que la situation économique le permettra.**

3. Les réductions des exonérations de cotisations sociales patronales : une piste à emprunter avec prudence

Les exonérations de cotisations patronales sur les bas salaires coûtent chaque année environ **25 milliards d'euros** aux finances publiques. Par ailleurs, bénéficiant essentiellement aux secteurs protégés, elles n'améliorent pas significativement la compétitivité des entreprises françaises. En outre, le taux de chômage français ne donne pas l'impression d'une grande efficacité de la politique de l'emploi. Dans ces conditions, il pourrait être tentant de fortement réduire, voire de supprimer, ces exonérations.

Cette piste soulève cependant de réelles contradictions.

a) Le dilemme entre lutte contre le chômage et amélioration de la compétitivité

Tout d'abord, il faut distinguer **deux enjeux distincts** :

- la **lutte contre le chômage** ;
- **l'amélioration de la compétitivité** de l'économie française.

La fonction des exonérations de charges sur les bas salaires n'est pas d'améliorer la compétitivité de l'économie française, mais de créer des emplois, en réduisant le coût du travail peu qualifié. En effet, réduire le coût du travail incite les entreprises à embaucher, et en particulier à moins substituer des machines à des salariés. Si l'objectif est bien de créer des emplois, il est normal que ces exonérations concernent essentiellement des secteurs protégés de la concurrence internationale, puisque tel est le cas de l'essentiel de l'économie française, et en particulier de la quasi-totalité du secteur des services.

Ainsi, comme votre rapporteur général a eu maintes fois l'occasion de le souligner, et comme cela est une fois de plus confirmé par le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires, **les exonérations de cotisations sociales actuellement en vigueur ont permis de créer environ 800.000 emplois, et leur suppression détruirait un nombre d'emplois équivalent, suscitant à court terme une augmentation du taux de chômage de 3 points.** C'est ce qui ressort de la quinzaine d'études qui ont été faites sur le sujet en France, comme le montre un article publié en janvier 2006 par

¹ Texte n° 102 (2008-2009), adopté par le Sénat le 29 juin 2009.

M. Yannick L'Horty¹. Aucun instrument de la politique de l'emploi n'a permis de créer autant d'emplois que la baisse des charges sur les bas salaires.

Si le taux de chômage est pourtant élevé en France, c'est parce que, parallèlement aux réductions de cotisations sociales, dans un premier temps les gouvernements successifs ont mené une politique de « coups de pouce » au SMIC, et qu'ensuite le renforcement des exonérations de cotisations sociales dans le cadre du passage aux 35 heures a eu pour objet de limiter l'impact sur l'emploi de l'augmentation du SMIC horaire résultant de la réduction de la durée du travail. Cette politique incohérente, consistant à réduire les cotisations sociales patronales d'un côté, et à alourdir le coût du travail de l'autre, ne pouvait guère être efficace.

Il est vrai qu'une politique massive de réduction du coût du travail peu qualifié, si elle était effective – ce qui n'est pas le cas –, aurait pour effet d'inciter les entreprises à se spécialiser dans des secteurs à forte intensité de main-d'œuvre peu qualifiée, ce qui ne serait pas favorable à la compétitivité de l'économie française.

Cependant, **cet enjeu ne doit pas être confondu avec celui de la politique de l'emploi.** Quand on dit que le fait de réduire les exonérations de cotisations sociales sur les bas salaires pourrait inciter les entreprises à se spécialiser dans les secteurs technologiques, cela ne signifie pas que l'emploi s'en trouverait accru. Contrairement à ce qui est souvent affirmé, le chômage en France ne résulte pas essentiellement de la concurrence des pays à bas salaire. L'économie française est très majoritairement une économie de services, et il va de soi qu'un coiffeur français n'est pas concurrencé par ses confrères des pays émergents. Par ailleurs, une partie importante de l'industrie est protégée de la concurrence internationale. L'intérêt d'avoir une économie compétitive est que cela permet une croissance plus élevée, ce qui ne crée pas nécessairement davantage d'emplois parce qu'elle résulte d'une croissance de la productivité apparente du travail plus élevée, et que la spécialisation dans des secteurs technologiques nuit à l'emploi peu qualifié.

Par ailleurs, si la réduction du coût du travail est à ce jour le principal instrument de la politique de l'emploi qui a prouvé son efficacité dans les pays développés, il n'est pas évident que le fait d'alourdir le coût du travail peu qualifié soit le meilleur moyen d'améliorer la compétitivité de l'économie française. D'autres outils, fiscaux – comme le crédit impôt-recherche – ou non fiscaux – comme la réforme de l'université – peuvent sembler mieux adaptés, sans avoir le lourd coût social d'une augmentation massive du chômage.

b) Des économies potentielles existent cependant

Dans ces conditions, **les économies à attendre d'une réduction des exonérations de cotisations sociales patronales sont nécessairement limitées.**

¹ Yannick L'Horty, « Dix ans d'évaluation des exonérations sur les bas salaires », in « Connaissance de l'emploi », n° 24, janvier 2006.

Tout d'abord, on voit mal comment un gouvernement pourrait décider, au nom de la réduction des déficits publics, d'une politique qui aurait pour effet d'entraîner une forte augmentation du taux de chômage. Selon le consensus des conjoncturistes¹, le taux de chômage sera en France de 9,4 % en 2009 et 10,3 % en 2010. Par ailleurs, comme il faut habituellement une croissance de l'ordre de 2 % pour que le taux de chômage soit stable, il est vraisemblable qu'à moyen terme le taux de chômage demeure élevé. Le contexte est donc particulièrement peu propice.

On ne pourrait donc en pratique envisager que des **ajustements à la marge**, qui ne permettraient d'économiser qu'une faible partie des 25 milliards d'euros d'exonérations de cotisations sociales patronales.

Par ailleurs, pour prendre un cas d'école, **la suppression totale des 25 milliards d'euros d'exonérations de cotisations sociales patronales n'améliorerait pas la situation des finances publiques de 25 milliards d'euros, mais de seulement la moitié de cette somme environ**. En effet, il faudrait indemniser les nouveaux chômeurs. Pour fixer un ordre de grandeur, une règle de proportionnalité suggère que si en 2008 l'Unedic a dû dépenser 30 milliards d'euros avec un taux de chômage de 7,5 %, l'augmentation de 3 points du taux de chômage résultant de la suppression des exonérations de cotisations sociales patronales entraînerait un accroissement de ces indemnités d'environ 12 milliards d'euros.

Il est donc recommandé de se borner à réduire chaque année le coût global des exonérations de 2 milliards d'euros, pendant 3 ans, en ajustant à due concurrence leur champ d'application.

Certes, la France finira vraisemblablement par revenir au plein emploi, ne serait-ce que pour des raisons démographiques. Il sera alors envisageable de supprimer, ou de réduire encore plus fortement ces exonérations. Cependant, il ne s'agit que d'un enjeu à **long terme**.

B. PRIVILÉGIER UNE DYNAMIQUE DE L'ASSIETTE

1. Elargir les bases et réduire les taux : l'autre règle d'or

Le rapport précité du Conseil des prélèvements obligatoires préconise d'élargir les assiettes fiscales et de réduire les taux d'imposition. En effet, de telles impositions présentent l'avantage d'être les plus neutres économiquement.

Selon certains économistes, une réforme fiscale reposant sur ce principe augmenterait fortement la croissance de l'économie française. Dans un rapport² publié en 2006 par le Conseil d'analyse économique, MM. Christian Saint-Etienne et Jacques Le Cacheux estimaient que la réforme

¹ *Consensus Forecasts, septembre 2009.*

² « *Croissance équitable et concurrence fiscale* », rapport n° 56, Christian Saint-Étienne et Jacques Le Cacheux, 18 octobre 2005.

fiscale qu'ils proposaient augmenterait de manière importante la croissance du PIB. Ainsi, ils écrivaient : « *le nouveau système fiscal français conduirait à une rapide expansion de la production, des revenus et donc des bases d'imposition. A nouveaux taux donnés, les recettes fiscales progresseraient significativement et ramèneraient rapidement les finances publiques à l'équilibre* ». Lors de son audition par votre commission des finances, le 22 juin 2005¹, M. Christian Saint-Etienne a même estimé que la réforme permettrait de porter à moyen terme la croissance de l'économie française à 3-3,5 % par an.

Ces estimations sont cependant essentiellement spéculatives. L'intérêt essentiel d'un élargissement des bases est de permettre d'accroître les recettes, ce qui, comme on le verra ci-après, devra vraisemblablement être le cas d'ici quelques années.

De ce point de vue, **la prochaine évaluation des niches devra jouer un rôle essentiel.** L'article 12 de la loi de programmation des finances publiques prévoit que dans les trois ans suivant l'entrée en vigueur de toute niche fiscale ou sociale, le Gouvernement présente au Parlement une évaluation de son efficacité et de son coût. Surtout, pour les mesures en vigueur à la date de publication de la loi de programmation, cette évaluation doit être présentée au plus tard **le 30 juin 2011**, c'est-à-dire avant le débat d'orientation des finances publiques pour 2012. L'année 2012 devrait être celle de la remise en cause des niches les moins utiles.

Une première approche pourrait être d'abaisser le plafond général des « niches fiscales » de l'impôt sur le revenu, par exemple de 25.000 euros à 20.000 euros.

2. Poursuivre la lutte engagée contre les paradis fiscaux

Dans son dernier rapport sur les prélèvements obligatoires², votre rapporteur général avait souligné que la crise financière créait un contexte favorable à la relance de la lutte contre les paradis fiscaux.

De fait, depuis lors, les dirigeants des principales économies, réunis au sein du G 20, se sont emparés de ce dossier complexe et ont affiché une ferme volonté d'agir pour mettre fin aux pratiques douteuses, en particulier à l'opacité dont peuvent bénéficier individus et entreprises dans certains territoires non coopératifs. Toutefois, pour être efficace, cet effort doit être poursuivi dans le temps avec une grande fermeté. En outre, la France doit également se donner des moyens d'action afin de lutter plus efficacement contre l'évasion fiscale.

¹ Bulletin des commissions n° 30 de la semaine du 25 juin 2005.

² Rapport Sénat n° 75 (2008-2009).

a) Les avancées issues des sommets du G 20

Si l'actuelle crise financière n'est pas directement liée à l'activité des paradis fiscaux, bancaires et juridiques, ces places participent à la dérégulation de la sphère financière. D'autre part, l'évasion fiscale massive qu'elle facilite considérablement est devenue moins supportable pour des Etats confrontés à de forts déficits et à un accroissement de leur dette.

C'est pourquoi **la lutte contre les « juridictions non coopératives » a figuré en bonne place des sommets des chefs d'Etats et de gouvernements des pays du G 20** qui se sont tenus à Londres (2 avril 2009) et à Pittsburgh (25 septembre 2009).

En particulier, le G 20 de Londres a **validé les listes « noire »¹ et « grise »²**, établies par l'OCDE, des Etats ne se conformant pas aux standards internationaux de transparence financière et a **proposé une panoplie de sanctions** pouvant frapper les Etats qui persisteraient dans une telle attitude :

– accroître les obligations de déclarations de la part des contribuables et des institutions financières concernant les transactions en relation avec une juridiction non coopérative ;

– augmenter la retenue à la source pour une gamme élargie de versements à destination des juridictions non coopératives ;

– refuser toute possibilité de déduction des frais payés à un bénéficiaire résident d'une juridiction non coopérative ;

– réviser les conventions fiscales conclues avec les territoires refusant de façon effective l'échange de renseignements en matière fiscale ;

– demander aux institutions internationales et aux banques de développement régional de réviser leur politique d'investissement pour en exclure les territoires non coopératifs ;

– et enfin, donner davantage d'importance aux principes de transparence fiscale et d'échange d'informations pour la conception des programmes d'aide bilatérale.

Lors de leur réunion de Pittsburgh, les dirigeants du G 20 ont publié un document de suivi des actions décidées à Londres, montrant ainsi leur attention quant à l'application effective des principes décrits ci-dessus.

b) Une action à poursuivre aux niveaux national, européen et international

Malgré ces incontestables avancées, il convient de ne pas relâcher l'effort, comme l'ont souligné tant le Groupe de travail Assemblée nationale –

¹ *Figuraient sur cette liste 4 Etats qui ne se s'étaient pas engagés à se conformer aux standards internationaux.*

² *Figuraient sur cette liste 38 juridictions qui se s'étaient engagés à se conformer aux standards internationaux mais qui ne les avaient pas encore substantiellement appliqués.*

Sénat sur la crise financière internationale¹ que nos collègues députés Didier Migaud, Gilles Carrez, Jean-Pierre Brard, Henri Emmanuelli, Jean-François Mancel et Nicolas Perruchot dans un récent rapport d'information². En effet, sans une volonté politique de long terme, il est vain d'espérer le succès à l'encontre d'un système dont beaucoup d'acteurs se sont arrangés par le passé et qui met en jeu les intérêts vitaux de certains Etats.

Par nature, l'action doit avant tout être engagée au niveau international, de manière coordonnée avec nos partenaires. Pour reprendre les conclusions du groupe de travail Assemblée nationale – Sénat précité, il conviendrait ainsi de **fixer une date butoir au-delà de laquelle il n'existera plus qu'une liste « noire » et une liste « blanche »**, et de poser le principe d'un examen annuel de la situation des pays qui ont figuré sur la liste grise sur la base de la doctrine de l'OCDE en matière d'accès effectif à l'information. **L'accès aux renseignements devra également être assuré**, notamment par la mise en place (par exemple au niveau de l'OCDE) d'un fichier permettant de connaître l'identité réelle des bénéficiaires, propriétaires et dépositaires quelle que soit la nature juridique de l'entité en cause.

Enfin, à une date butoir qui pourrait être celle de la fusion des listes « noire » et « grise » de l'OCDE, il conviendra de **mettre en place un dispositif de sanctions coordonnées** frappant aussi bien les territoires non coopératifs que leurs ressortissants et les utilisateurs ainsi que les flux financiers en direction de ou en provenance desdits territoires.

Au niveau européen, il est nécessaire de **poursuivre les travaux en vue de réformer la directive 2003/48/CE du Conseil, du 3 juin 2003, en matière de fiscalité des revenus de l'épargne** sous forme de paiements d'intérêts. Il convient, en particulier, d'éviter le contournement de ladite directive, par exemple en utilisant des instruments d'investissement intermédiaires (personnes morales ou constructions juridiques) qui ne sont pas couverts par la définition officielle actuelle du bénéficiaire effectif (qui fait exclusivement référence aux personnes physiques) et qui ne sont pas tenus actuellement d'agir en tant qu'agents payeurs.

Au niveau national enfin, votre rapporteur général souhaite que **l'Etat se donne tous les moyens de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales**, d'une part, en concluant et en ratifiant des conventions incluant les échanges d'informations avec un maximum de pays et, d'autre part, en renforçant nos procédures internes. Il serait ainsi souhaitable d'avancer sur le sujet, déjà ancien, de la création d'un service d'enquêtes fiscales judiciaires disposant de prérogatives traditionnellement dévolues aux officiers de police judiciaire telles que filatures et écoutes téléphoniques.

¹ Les travaux de ce groupe de travail sont disponibles à l'adresse suivante : http://www.senat.fr/groupe_travail_situation_financiere/travaux.html

² Rapport Assemblée nationale n° 1902 (XIII^{ème} législature).

IV. VERS UNE AUGMENTATION DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES ?

A. DE NOUVEAUX DÉFIS À RELEVER

1. Les limites de la recherche d'économies budgétaires

L'accroissement de l'endettement public et la nécessité de financer des charges nouvelles coûteuses, rendent nécessaire la recherche d'économies budgétaires. Le Premier ministre a d'ailleurs annoncé son intention de faire « voter une loi pluriannuelle qui planifiera une baisse de la dépense publique sur plusieurs années »¹. Cet exercice nécessaire se heurte pourtant à des limites.

a) L'absence d'effet immédiat significatif des réformes structurelles

La méthode la plus efficace pour réduire la dépense de l'Etat consiste à procéder à des réformes structurelles qui conduisent à redéfinir ses missions et les conditions dans lesquelles il les exerce. Ces réformes sont efficaces mais leurs effets ne sont constatés que sur le long terme.

Ainsi, les économies attendues de la mise en œuvre des orientations issues de la révision générale des politiques publiques (RGPP) sont évalués à 7 milliards d'euros d'ici 2011. De même, la politique de non remplacement de l'ensemble des départs en retraite de fonctionnaires de l'Etat permet, dans le projet de loi de finances pour 2010, de limiter à 0,6 % le taux de progression de la masse salariale, soit deux fois moins que la norme de dépense. Il en résulte une « économie » de 440 millions d'euros, soit moins de 0,5 % des dépenses du budget général.

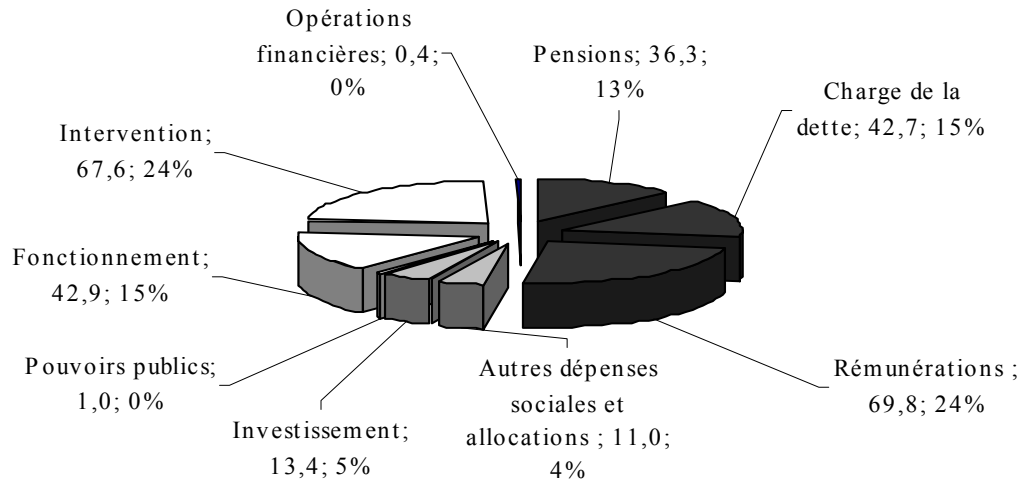
S'agissant de la poursuite des réformes structurelles, le Gouvernement a annoncé la mise en œuvre d'une « nouvelle vague de réformes dans le cadre du budget triennal ». Pour sa part, le rapport, rendu en mars 2009, du comité pour la réforme des collectivités territoriales, présidé par M. Edouard Balladur, proposait de « prévoir, à l'occasion de la révision générale des politiques publiques, de tirer toutes les conséquences des lois de décentralisation de telle sorte que les services déconcentrés de l'Etat qui interviennent dans le champ des compétences des collectivités locales soient supprimés ».

b) Une marge de manœuvre limitée pour des économies conjoncturelles

Les dépenses de l'Etat sont fortement rigides. La charge de la dette, les rémunérations et les pensions sont des dépenses qu'il est impossible de ne pas honorer et qui représentent, dans le projet de loi de finances pour 2010, 52 % du total des dépenses. Les prestations sociales et les dépenses d'investissement, qui représentent 9 % du total, sont difficilement compressibles.

¹ Le Journal du dimanche, 27 septembre 2009.

Ventilation par fonction des dépenses du budget général proposées par le projet de loi de finances pour 2009



Source : projet de loi de finances pour 2010

La marge de manœuvre pour réaliser des économies budgétaires repose donc sur une enveloppe d'environ 110 milliards d'euros, soit moins de 40 % des dépenses du budget général. Elle est constituée des dépenses de fonctionnement et, surtout, d'intervention. Au sein de cette enveloppe, la marge est encore réduite par la nécessité de maintenir les moyens indispensables au fonctionnement de l'Etat, par l'existence de dotations régies par des textes (concours aux collectivités territoriales par exemple), par l'existence de prestations de guichets servies en fonction de droits et par l'importance croissante des subventions aux opérateurs, qui assument une part croissante des missions de l'Etat et, surtout, qui utilisent en partie ces subventions pour rémunérer leurs agents.

Quand bien même ces gisements d' « économies » seraient exploités, il faut noter que les dépenses de fonctionnement et d'intervention sont les plus sollicitées pour faire face à la crise. Ainsi, les ouvertures de crédits réalisées par les deux lois de finances rectificatives du premier semestre 2009, pour financer la mise en œuvre du plan de relance, ont principalement porté sur les dépenses de fonctionnement et d'intervention.

Evolution des dépenses du budget général du PLF 2009 au PLF 2010

(en milliards d'euros)

	PLF 2009	LFI + 2 LFR 2009	PLF 2010	PLF 09/LFI+2LFR 09 en %	PLF 09/LFI+2LFR 09 en milliards d'euros
Pensions	35,3	35,3	36,3	0%	0,0
Dette	44,6	43,3	42,7	-3%	-1,4
Rémunérations	71,8	71,6	69,8	0%	-0,1
Autres dépenses sociales et allocations	12,8	12,5	11,0	-2%	-0,2
Investissement	12,6	13,8	13,4	9%	1,2
Pouvoirs publics	1,0	1,0	1,0	-2%	0,0
Fonctionnement	38,8	43,7	42,9	13%	4,9
Intervention	61,2	67,8	67,6	11%	6,6
Opérations financières	0,4	0,6	0,4	43%	0,2
TOTAL des dépenses du budget général	278,5	289,6	285,2	4%	11,1

Source : projet de loi de finances pour 2010

Au-delà de la dépense budgétaire, il apparaît que la recherche d'économies sur les **dépenses fiscales** se heurte au même type de problématiques, et que les gains obtenus, souvent au prix de combats politiques difficiles, représentent rarement des sommes importantes à l'échelle du budget de l'Etat et sont en tout état de cause hors de proportion avec les besoins qu'il faudra couvrir dans les décennies à venir. **Il importe cependant de persévérer dans cette direction car, même si une économie semble limitée, lorsqu'elle est pérennisée, elle contribue réellement à accroître les marges de manœuvre futures de l'Etat.**

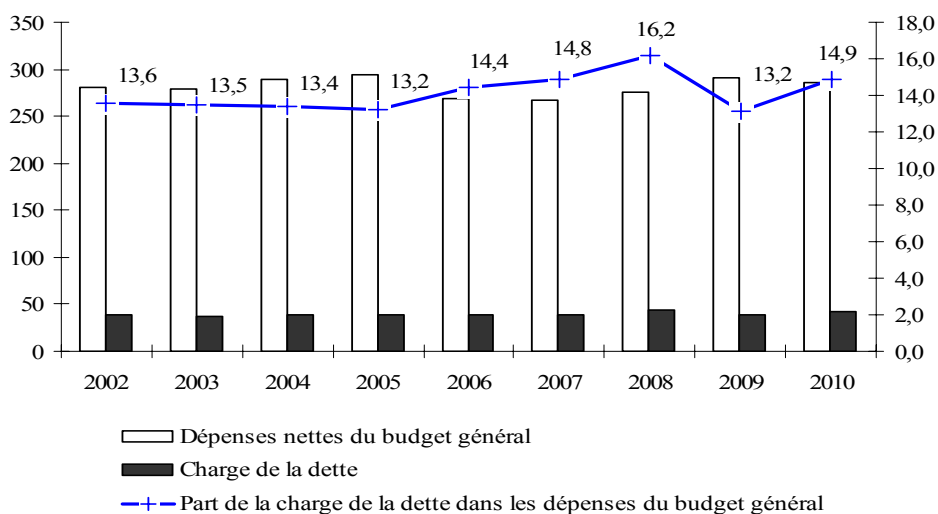
2. La menace de la charge de la dette

a) L'hypothèque de l'accroissement de la charge de la dette de l'Etat

La part de la charge de la dette dans les dépenses nettes du budget général oscille entre 13 % et 17 % depuis plusieurs années :

Evolution de la part de la charge de la dette dans les dépenses du budget général

(en milliards d'euros et en %)



Source : Agence France Trésor

Le caractère indolore de l'endettement public actuel s'explique principalement par le niveau historiquement faible des taux d'intérêt, qui permet à « l'effet taux » de compenser en tout ou partie, selon les années, « l'effet volume ».

Il convient cependant de garder à l'esprit que **l'effet d'une remontée des taux d'intérêt sur la charge de la dette serait immédiat et massif**. Dans le programme de performance pour 2010 de la mission « Engagements financiers de l'Etat », l'Agence France Trésor simule les effets sur la charge de la dette d'un accroissement de 1 % du niveau des taux d'intérêt sur toutes les maturités, toutes les catégories de titres et toutes les émissions entre 2010 et 2018. Il en résulte que la charge de la dette s'en trouverait majorée de 2,5 milliards d'euros en 2010 et de 14,5 milliards d'euros en 2018.

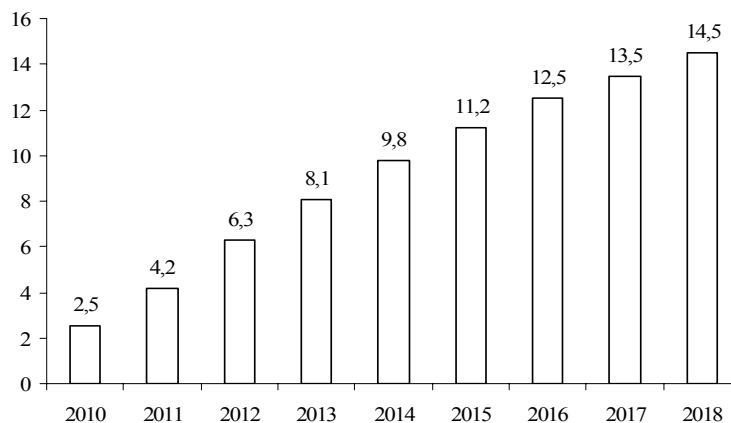
Pour donner un ordre de grandeur, le montant des dépenses supplémentaires autorisées en 2010 par rapport à 2009 en application de la règle du « zéro volume » (stabilisation des dépenses en volume) s'établit à 4,3 milliards d'euros. Si les taux augmentaient uniformément de 1 %, selon l'hypothèse retenue pour la simulation ci-dessous, ce sont en 2010 2,5 milliards d'euros sur ces 4,3 milliards, soit plus de la moitié, qui seraient « préemptés » par la charge de la dette. En 2018 le respect de la norme « zéro volume » obligerait à réduire les dépenses hors charge de la dette d'une dizaine de milliards d'euros. Pour le Gouvernement qui a fait de cet outil le « *point d'ancrage indispensable dans le pilotage des finances publiques* »¹, **la pression sur la norme de dépense serait alors très forte**².

¹ Selon l'expression employée dans l'exposé des motifs du projet de loi de finances pour 2010.

² Le Gouvernement semble préparé à cette éventualité puisque le ministre du budget a déclaré sur une radio, le vendredi 2 octobre 2009, que « dans les années qui viennent la charge de la dette progressera de 4 milliards d'euros par an ».

**Impact d'une hausse générale des taux de 1 % sur la charge de la dette négociable
(OAT, BTAN, BTF)**

(en milliards d'euros)



Source : projet annuel de performance de la mission « Engagements financiers de l'Etat », projet de loi de finances pour 2010

b) La reprise inéluctable de la dette sociale

(1) L'accumulation de nouveaux déficits sociaux en 2009 et 2010

Selon la Cour des comptes, la dette consolidée issue des régimes obligatoires de base avait atteint **109,1 milliards d'euros à la fin de l'année 2008, soit une progression de 14 % depuis la fin 2006** : 74 % de cette dette était supportée par la CADES, 16 % par l'ACOSS et 10 % par l'Etat au titre de la reprise de la dette du régime agricole. En outre, la **charge de cette dette** représente un coût important puisque qu'il serait désormais « *nécessaire de consacrer plus de quatre milliards de prélèvements sociaux et fiscaux au paiement des intérêts de la dette du régime général et du régime agricole* ».

Selon les estimations actuellement disponibles, **les « déficits cumulés » du régime général en 2009 et 2010 atteindraient 56,3 milliards d'euros** (hors mesures proposées par le PLFSS pour 2010). La crise, *via* notamment la diminution sensible des recettes issues des cotisations, est l'explication prépondérante de cette nouvelle accumulation de déficits sociaux. Si en 2007, le déficit du régime général est quasi intégralement structurel, **la composante conjoncturelle expliquerait 17 % de ce déficit en 2008, 64 % en 2009, et 66 % en 2010.**

(2) La crise actuelle rend certes difficile toute hausse des prélèvements obligatoires

Devant la commission des comptes de la sécurité sociale, le ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat a confirmé la volonté du gouvernement de ne procéder à aucune augmentation des prélèvements, ce qui *de facto* écarte toute hypothèse de reprise de dette supplémentaire par la CADES en 2010 : « *Pour faciliter le retour de la*

croissance, le gouvernement écarte toute hausse massive des prélèvements. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle nous avons exclu durant cette crise une reprise de dette du régime général par la CADES. Un transfert de dette aurait en effet nécessité une hausse de la CRDS qui aurait pesé sur le pouvoir d'achat et la croissance. En 2010, l'ACOSS continuera donc à porter le déficit de la sécurité sociale. Quand la situation économique sera complètement rétablie, nous nous poserons sereinement la question du traitement de la dette et des déficits. ».

(3) Cependant, elle ne doit pas être le prétexte pour différer le débat sur le financement de la nouvelle dette sociale

Si votre rapporteur général reconnaît que la gestion de la sortie de crise nécessite de ne pas accroître à court terme les prélèvements obligatoires, **il souligne qu'une reprise de la dette sociale de l'ACOSS est inéluctable.**

Selon les informations communiquées lors de la réunion du comité de surveillance de la CADES le 10 juin 2009, le « tarif » des futures reprises de dette par la caisse seraient les suivants :

- pour reprendre 10 milliards de dette le 4 janvier 2010, il faudrait augmenter le taux de CRDS de 0,077 point;

- pour reprendre 10 milliards de dette le 3 janvier 2011, il faudrait augmenter le taux de CRDS de 0,085 point ;

- pour reprendre 10 milliards de dette le 2 janvier 2012, il faudrait augmenter le taux de CRDS de 0,095 point.

Ainsi, par exemple, **la reprise de 50 milliards d'euros de dette par la CADES impliquerait d'augmenter la CRDS de 0,425 point en 2011 et 0,475 en 2012, ce qui représenterait pratiquement un doublement de son taux, actuellement fixé à 0,5 %. Autant dire que les transferts de dette deviendront impossibles d'ici quatre ou cinq ans.**

Votre rapporteur général considère qu'en cette matière, compte tenu du contexte économique global et de la nécessité de ne pas freiner le retour de la croissance, il convient de **privilégier la solution la plus pragmatique et la plus efficace possible.**

Cette situation amène à **s'interroger sur notre capacité collective à respecter l'esprit** de l'article 20 de la loi organique du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS), **qui manifestait le refus de reporter sur les générations futures la charge de la dette sociale.** Une reprise de la dette sociale par l'Etat ou un transfert à une caisse de crise reviendrait en effet à le contourner. Deux solutions alors se présentent, et peuvent être combinées :

- réaliser dans les années à venir des économies importantes ;

- **accepter un redéploiement des prélèvements obligatoires au profit de la sécurité sociale afin d'éviter que des déficits supplémentaires ne se forment.**

Votre rapporteur général juge toutefois impensable, **dans le contexte économique actuel, de parvenir à un équilibre des comptes sociaux à brève échéance**. Dans ces conditions, s'il l'on entend maîtriser l'évolution des prélèvements obligatoires, votre rapporteur général estime qu'**il faudra à la fois augmenter les recettes de la CADES et allonger à nouveau la durée d'amortissement de sa dette**, afin d'éviter un effet « boule de neige » des prélèvements qui lui sont affectés. Une telle option nécessite cependant une **modification législative de nature organique**¹.

3. Les dépenses liées au vieillissement de la population

a) Des dépenses liées au vieillissement qui devraient augmenter de 3,2 points de PIB entre 2004 et 2050

Comme l'a déjà souligné la mission commune d'information sur la prise en charge des personnes âgées et la création du cinquième risque², dont votre rapporteur général est président, **le coût potentiel des dépenses liées au vieillissement de la population a fait l'objet de plusieurs études**. Celles-ci sont, soit globales – comme les évaluations de la commission européenne³ ou de l'OCDE en 2006 –, soit centrées sur des thèmes spécifiques – les retraites s'agissant de l'analyse du conseil d'orientation des retraites (COR)⁴ ou les dépenses de santé pour le Haut conseil pour l'avenir de l'assurance maladie (HCAAM)⁵. Le premier rapport du conseil d'orientation des finances publiques⁶, dont notre collègue député Gilles Carrez est rapporteur, propose une synthèse intéressante de ces travaux.

Le conseil d'orientation des finances publiques constate, tout d'abord, que **l'ensemble des projections menées par les instituts européens conclut, s'agissant de la France, à des dépenses supplémentaires liées au vieillissement de la population comprises entre trois et quatre points de richesse nationale, par rapport à 2004, à l'horizon 2050**.

Il estime cependant, dans un second temps, qu'il pourrait ne s'agir que d'un minimum. *« Dans le pire des scénarios, c'est même un surcoût supplémentaire de plus de sept points [de PIB] qui pourrait être constaté. De telles projections sont évidemment entourées d'une part d'incertitude importante, liées à la démographie, l'environnement macroéconomique et aux comportements. Mais au final, elles font consensus sur un point : le vieillissement de la population va engendrer des dépenses supplémentaires importantes, et il ne faut pas compter sur la diminution du chômage, ou la*

¹ Le Conseil constitutionnel a en effet confirmé, dans sa décision n° 2005-519 DC du 29 juillet 2005 (considérant 40), la portée organique des dispositions de l'article 20 de la LOLFSS.

² Rapport d'information n° 447 (2007-2008).

³ Report by the Economic Policy Committee and the European Commission on the impact of ageing populations on public spending – février 2006.

⁴ Troisième rapport du conseil d'orientation des retraites, « Retraites : perspectives 2020 et 2050 » – mars 2006.

⁵ Rapport du Haut conseil pour l'avenir de l'assurance maladie – juillet 2007.

⁶ Premier rapport du conseil d'orientation des finances publiques – février 2007.

baisse des dépenses d'éducation, pour en absorber le coût. Par conséquent, ces projections montrent la nécessité d'agir au plus vite pour assurer la soutenabilité de nos finances publiques¹ ».

Le tableau ci-après indique les estimations pour les principaux pays de l'Union européenne.

Accroissement des dépenses publiques entre 2004 et 2050

(en %)

	Retraites	Santé	Dépendance	Chômage	Education	Total
France	+2,0	+1,8	+0,2	-0,3	-0,5	+ 3,2
Allemagne	+1,7	+1,2	+1,0	-0,4	-0,9	+2,7
Royaume-Uni	+2,0	+1,9	+0,8	0,0	-0,6	+4,0
Italie	+0,4	+1,3	+0,7	-0,1	-0,6	+1,7
Espagne	+7,1	+2,2	+0,2	-0,4	-0,6	+8,5
Pologne	-5,9	+1,4	+0,1	-0,4	-1,9	-6,7
Zone euro	+2,6	+1,5	+0,6	-0,3	-0,6	+3,8
Union européenne à 25	+2,2	+1,6	+0,7	-0,3	-0,6	+3,4

Note : Les travaux de la commission européenne s'appuient sur un scénario macroéconomique estimant qu'à l'horizon 2050, la croissance potentielle de l'Union européenne s'établira à un rythme annuel moyen de 1,4 %.

Source : *Report by the Economic Policy Committee and the European Commission on the impact of ageing populations on public spending – février 2006 –*, cité par le premier rapport du conseil d'orientation des finances publiques – février 2007

b) Le financement des retraites : « le rendez-vous de 2010 » à ne pas manquer

Depuis 2004, le solde de la branche vieillesse du régime général s'est dégradé de façon continue, et devrait atteindre en 2010 – après les mesures prévues par le PLFSS pour 2010 – 10,7 milliards d'euros.

Il convient de rappeler, à cet égard, que, lors de la réforme des retraites menée en 2003, **un redéploiement des prélèvements obligatoires au sein de la sphère sociale avait été imaginé**, une hausse des cotisations vieillesse devant être compensée par une baisse des cotisations chômage. Or **la crise économique actuelle rend ce scénario irréalisable**. Ne souhaitant pas accroître les prélèvements obligatoires, le Gouvernement a, en effet, décidé de reporter la hausse des cotisations vieillesse envisagée en 2009, soit une perte de recettes pour la CNAVTS de 1,8 milliard d'euros.

Comme votre rapporteur général l'a déjà souligné dans son rapport en vue du débat sur les orientations des finances publiques de juin dernier², **si l'on peut admettre un report ponctuel de cette hausse, s'interdire toute réévaluation des cotisations vieillesse dès lors qu'elles ne pourraient pas être gagées par une baisse des cotisations chômage reviendrait à bouleverser le cadrage financier envisagé en 2003**. Une augmentation des ressources de la branche vieillesse, telle que prévue lors de la réforme de

¹ Rapport précité du conseil d'orientation des finances publiques – février 2007.

² Rapport d'information n° 549 (2008-2009).

2003, est donc nécessaire, mais doit également s'accompagner de mesures de maîtrise des dépenses – toutes branches confondues –, si l'on souhaite éviter un accroissement des prélèvements obligatoires.

Le « rendez-vous » sur les retraites prévu en 2010 devra ainsi être l'occasion de réexaminer le cadrage financier de long terme des régimes de retraite ainsi que les possibilités de maîtrise des dépenses. Devant la commission des comptes de la sécurité sociale, M. Xavier Darcos, ministre du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville, n'a exclu aucune option, indiquant : *« nous aurons en 2010 un grand rendez-vous sur les retraites pour débattre d'un grand nombre de thèmes : la durée de cotisation, l'âge de la retraite ou la pénibilité. Nous bénéficierons également de l'éclairage du COR [Conseil d'orientation sur les retraites] sur la question plus structurelle du mode de calcul des droits, qui doit, elle aussi, être abordée sans tabou afin que toutes les options soient clairement posées sur la table »*¹.

4. Les conséquences d'une augmentation probablement durable du taux de chômage

Le taux de chômage devrait fortement augmenter en 2009, passant, selon le consensus des conjoncturistes², de 7,3 % en moyenne en 2008 à 9,4 % en 2009 et 10,3 % en 2010.

Pour que le taux de chômage se stabilise, il faut une croissance égale à son potentiel, soit environ 2 %. **Il est donc vraisemblable que le taux de chômage soit durablement de l'ordre de 10 %.** Par rapport à la situation précédant la crise, le taux de chômage augmenterait d'environ 3 points, ce qui augmenterait structurellement les dépenses d'indemnisation du chômage d'environ 12 milliards d'euros, soit 0,6 point de PIB.

B. QUELLES PERSPECTIVES POUR LE TAUX DE PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES ?

1. La crise semble rendre impossible le rétablissement des finances publiques par la seule maîtrise de la dépense

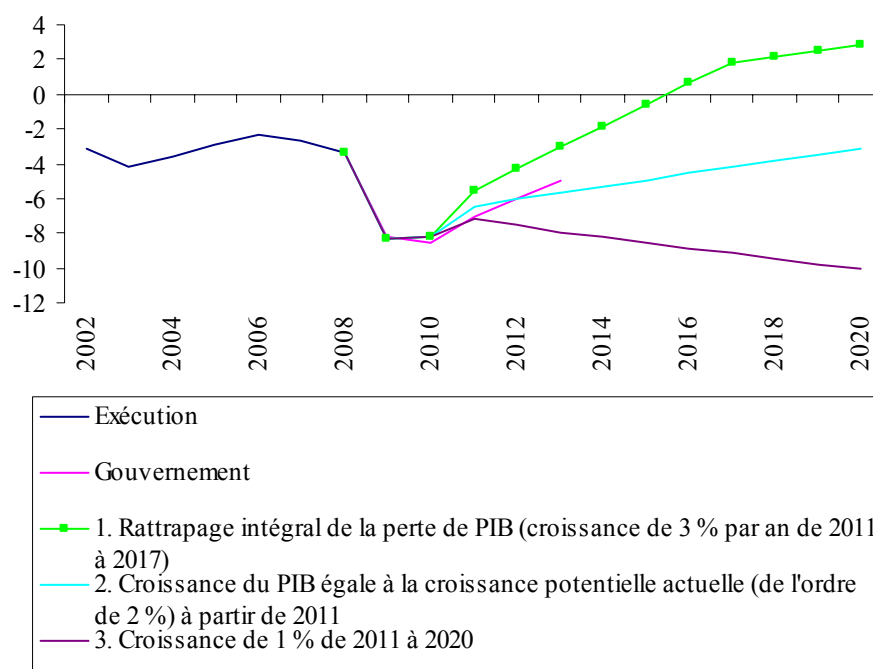
Il résulte des considérations ci-avant qu'à moins de supposer un rattrapage de la perte de PIB due à la crise, **sans mesures nouvelles alourdissant les prélèvements obligatoires, ramener à moyen terme le déficit public à son niveau d'avant la crise – sans parler du fait d'atteindre un niveau proche de l'équilibre – semble un exercice très difficile, pour ne pas dire impossible.**

¹ Intervention de M. Xavier Darcos, ministre du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville, devant la commission des comptes de la sécurité sociale – 1^{er} octobre 2009.

² Consensus Forecasts, septembre 2009.

Différents scénarios d'évolution du solde public, sans alourdissement des prélèvements obligatoires

(en points de PIB)



NB : on suppose que les dépenses sociales augmentent de 2 % par an en volume (hors indemnisation du chômage), ce qui correspond à une croissance des dépenses publiques légèrement supérieure à 1 % par an.

Sources : Insee, calculs de la commission des finances

Les évolutions économiques des prochains mois devraient permettre de réduire le champ des scénarios possibles. **Il semble cependant peu vraisemblable que la crise permette de poursuivre une politique visant à résorber le déficit public par la seule maîtrise de la dépense.**

2. La nécessité de réaliser plusieurs dizaines de milliards d'euros d'ajustements supplémentaires par rapport à ce qui est actuellement prévu ?

Le supplément de déficit à combler du fait de la crise semble en effet devoir être considérable.

Le déficit public était avant la crise de l'ordre de 3 points de PIB chaque année, ce qui correspondait à son niveau structurel.

Si le PIB baissait de 7 points et si ensuite la croissance reprenait son rythme tendanciel, le déficit structurel s'en trouverait mécaniquement accru

d'environ 5 points¹, et le déficit de 2009 et 2010 (de l'ordre de 8 points de PIB) deviendrait structurel.

Par ailleurs, dans le cas de figure où la croissance serait durablement égale à 1 % par an, le déficit public augmenterait, les dépenses progressant légèrement plus rapidement que le PIB, alors que les recettes augmenteraient moins rapidement. Le déficit pourrait alors approcher les 10 points de PIB dans une dizaine d'années.

Certes, il n'est pas possible de déterminer dès à présent l'ampleur des réductions de dépenses ou des augmentations de recettes nécessaires pour compenser les effets de la crise sur les finances publiques.

Il est cependant probable que celles-ci soient élevées, d'un montant de plusieurs points de PIB, soit, un point de PIB valant environ 20 milliards d'euros, plusieurs dizaines de milliards d'euros (venant en supplément des 60 milliards d'euros nécessaires pour résorber les 3 points de PIB de déficit structurel initial).

Par ailleurs, les scénarios ci-avant reposent, comme les programmations du Gouvernement, sur des hypothèses d'évolution de la dépense publique totale, c'est-à-dire y compris la charge de la dette. Une remontée des taux d'intérêt obligerait, pour respecter ces scénarios, à réaliser des économies supplémentaires (de plus de 10 milliards d'euros, soit 0,5 point de PIB, pour une augmentation des taux d'intérêt de 100 points de base).

¹ 3,5 points d'augmentation comptable de la part des dépenses publiques dans le PIB + 0,5 point d'augmentation durable des dépenses d'indemnisation du chômage + 1 point de diminution du taux de prélèvements obligatoires.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

AUDITION DE MME CHRISTINE LAGARDE, MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DE L'INDUSTRIE ET DE L'EMPLOI, ET DE M. ALAIN MARLEIX, SECRÉTAIRE D'ÉTAT À L'INTÉRIEUR ET AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES, SUR LE PROJET DE SUPPRESSION DE LA TAXE PROFESSIONNELLE ET LA RÉFORME DES FINANCES LOCALES

Au cours d'une réunion tenue le **mercredi 9 septembre 2009**, sous la **présidence de M. Jean Arthuis, président**, la commission a **procédé à l'audition de Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, et de M. Alain Marleix, secrétaire d'Etat à l'intérieur et aux collectivités territoriales, sur le projet de suppression de la taxe professionnelle et la réforme des finances locales.**

M. Jean Arthuis, président, a rappelé que le projet de loi de finances pour 2010 inclura une importante réforme des finances locales et une suppression de la taxe professionnelle, ce qui explique que cette audition se déroule en commission élargie à l'ensemble des sénateurs. Il a relevé que les ultimes arbitrages ne sont pas encore rendus, en raison du report d'une semaine, soit au 30 septembre, de la présentation du projet de loi de finances pour 2010 en conseil des ministres.

Après avoir salué la présence de nombreux sénateurs, **Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi**, a souligné l'ambition de cette réforme, qui ne se limite pas à la taxe professionnelle et prévoit une simplification et une spécialisation des finances locales. Conformément à l'engagement pris par le Président de la République, la suppression, à compter de 2010, de la taxe professionnelle sur les équipements productifs, impôt peu efficace et facteur de délocalisations, contribuera à soutenir l'investissement. En outre, le calendrier sera propice puisque la réforme devrait intervenir au moment où les entreprises bénéficieront d'une légère reprise de l'activité et d'une reconstitution de leur trésorerie.

Evoquant les engagements formulés par le Premier ministre, elle a indiqué que le projet respectera pleinement le principe constitutionnel d'autonomie financière des collectivités territoriales et maintiendra un lien étroit entre les entreprises et les territoires par l'affectation d'une recette dynamique pesant sur les entreprises, la cotisation économique territoriale, qui comportera une part foncière et une fraction assise sur la valeur ajoutée. La nouvelle ventilation des recettes entre collectivités se veut la plus simple possible : sous réserve d'arbitrages encore à rendre, les impositions correspondant aux « quatre vieilles », dont l'actuelle part foncière de la taxe professionnelle, seront affectées

aux communes, et la nouvelle cotisation sur la valeur ajoutée aux départements et régions.

Mme Christine Lagarde a ensuite rappelé les récentes étapes de la réforme. Après la remise du rapport du comité présidé par M. Edouard Balladur, un premier projet a été présenté le 10 avril 2009 et a fait l'objet de critiques variées. De nombreuses consultations des représentants des collectivités territoriales et des entreprises ainsi qu'un travail technique approfondi durant l'été ont permis d'aboutir au présent projet, dont elle a exposé les grands principes.

Elle a précisé que la suppression de la taxe professionnelle sur les équipements et biens mobiliers sera effective à compter du 1^{er} janvier 2010, ce qui représente une perte de recettes de 22 milliards d'euros pour les collectivités territoriales et une baisse brute de dépense de 15 milliards d'euros pour l'Etat. La composante foncière de la taxe professionnelle sera cependant reprise dans la nouvelle cotisation locale d'activité, et une cotisation complémentaire aura pour assiette la valeur ajoutée. Elle a rappelé son engagement que la part foncière n'augmente pas, la diminution devant être de l'ordre de 15 % pour les établissements industriels. Si un lien a été initialement envisagé entre les deux composantes de la contribution économique territoriale, la taxe locale d'activité sera bien « découplée » de la cotisation complémentaire, dont les taux seront fixés au niveau national et dont l'assiette sera dynamique.

Elle a indiqué que le niveau des recettes des collectivités territoriales demeurera cependant inchangé, grâce à une double compensation :

- d'une part, le transfert d'impôts aujourd'hui perçus par l'Etat, tels que la cotisation minimale de taxe professionnelle, une partie des frais d'assiette et de recouvrement, la taxe sur les conventions d'assurance, la taxe sur les surfaces commerciales et la part des droits de mutation à titre onéreux, qui revient actuellement à l'Etat, et qui sera transférée aux communes ;

- d'autre part, une augmentation des dotations budgétaires, dans une proportion toutefois largement inférieure à la limite permise par le principe constitutionnel d'autonomie financière des collectivités territoriales.

Rappelant que la taxe professionnelle est aujourd'hui répartie entre six niveaux de bénéficiaires et que sa suppression entraînera mécaniquement celle des dégrèvements de l'Etat, **Mme Christine Lagarde** a défendu le principe d'une meilleure spécialisation des impôts locaux, dont les modalités pourront néanmoins être aménagées.

Elle a ensuite exposé que la charge fiscale pesant sur les entreprises sera globalement allégée de 4 à 5 milliards d'euros, en montant brut. Elle a annoncé que le gain sera toutefois atténué pour les entreprises susceptibles de bénéficier largement de la réforme, en particulier dans les secteurs des transports et de l'énergie, par un relèvement de certaines taxes sectorielles. Tous les secteurs d'activité seront « gagnants » ou verront leur situation inchangée, comme par

exemple le secteur financier. Dans le détail, environ 70 000 entreprises ont été identifiées comme perdantes, dont 42 000 dans d'assez grandes proportions en valeur absolue ou relative.

Elle a ajouté que les entreprises réalisant moins de 500 000 euros de chiffre d'affaires seront exonérées de la cotisation complémentaire sur la valeur ajoutée. Le taux applicable sera ensuite progressif jusqu'au seuil de 50 millions d'euros, puis s'établira à 1,5 % de la valeur ajoutée au-delà. Enfin, elle a entendu apaiser d'éventuelles inquiétudes sur une réintroduction de l'assiette des salaires par l'intermédiaire de la valeur ajoutée, en précisant que la charge fiscale pesant sur cette dernière diminuera en valeur absolue, passant de 14,7 milliards d'euros à 12,1 milliards d'euros.

M. Jean Arthuis, président, a observé l'ampleur de la réforme et souligné la mutation profonde que connaîtra le pouvoir fiscal des régions et des départements. Il a néanmoins relevé un risque d'incompréhension sur le taux effectif d'imposition de la valeur ajoutée. Dans la mesure où celle-ci inclut notamment les amortissements, les salaires et les cotisations sociales patronales, le taux plafond de 1,5 % représentera en réalité un prélèvement d'environ 2,5 % sur les salaires bruts, ce qui pourrait être un facteur de délocalisation.

En réponse, **Mme Christine Lagarde** a indiqué que la valeur ajoutée a été considérée par la grande majorité des entreprises et des élus locaux comme la meilleure assiette fiscale possible. Sa définition sera par ailleurs améliorée, en particulier pour les activités de services financiers, dans le sens d'une plus grande justice fiscale. Des dispositifs particuliers pourront également être mis en place afin d'alléger la charge que représentera la contribution complémentaire pour certaines entreprises, par exemple les petites entreprises d'intérim qui, actuellement, ne paient pas de taxe professionnelle.

Enfin, elle a rappelé que l'objectif n'est pas de brider l'emploi en contrepartie de l'allègement de la charge pesant sur les investissements mais que la question du niveau des charges sociales est un autre débat, qui pourra éventuellement être abordé dans le cadre de la contribution climat-énergie.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a rappelé que, si la consultation des associations d'élus est un point positif, seuls les membres du Parlement possèdent la légitimité pour voter la réforme proposée. Celle-ci pose deux séries de questions :

- si les entreprises sont gagnantes et que les collectivités territoriales n'y perdent pas, quel sera le coût de la réforme et sur qui pèsera-t-il ? Quel sera son impact sur le déficit public ?

- comment se forger une opinion sur cette réforme sans chiffres détaillés sur ses effets ? Pour les entreprises comme pour les collectivités territoriales, il conviendra de fournir des simulations très précises permettant de

déterminer, par taille et nature d'activité ou par strate démographique, les perdants et les gagnants.

Mme Christine Lagarde a affirmé tenir à la disposition de l'ensemble des sénateurs un ensemble de simulations. En ce qui concerne les entreprises, tous les secteurs macroéconomiques seront gagnants suite à la réforme. Les activités financières seront les moins bénéficiaires tandis que les secteurs les plus favorisés seront le bâtiment-travaux publics, les transports, les services aux entreprises et l'industrie agroalimentaire.

En termes de taille des entreprises, celles qui profiteront le plus de la réforme seront celles dont le chiffre d'affaires est compris entre 1 et 3 millions d'euros, les moins favorisées celles dont le chiffre d'affaires est supérieur à 7,6 millions d'euros.

Puis, **Mme Christine Lagarde** a détaillé l'équilibre global de la réforme pour les finances publiques :

- le coût avant impôt sur les sociétés est de 7,1 milliards d'euros ;
- net d'impôt sur les sociétés, ce coût s'élève à 5,5 milliards d'euros ;
- les mesures spécifiques portant sur les « super-gagnants » de la réforme devraient rapporter 1,125 milliard d'euros supplémentaires, net d'impôt sur les sociétés (1,5 milliard brut) ;
- enfin, les mesures visant les quelques perdants de la réforme, qui restent à arbitrer, pourraient coûter 440 millions d'euros ;
- soit un coût global de la réforme d'environ 4,8 milliards d'euros.

Elle a rappelé que parallèlement sera mise en place une contribution climat-énergie, que M. Philippe Marini, rapporteur général, a souhaité ne pas mêler au débat sur la taxe professionnelle.

M. Jean Arthuis, président, a rappelé la nécessité que les économies réalisées par les entreprises grâce à cette réforme soient répercutées sur les prix afin de produire de réels gains de compétitivité. Il a ainsi mis en doute le relèvement mécanique des rentrées d'impôt sur les sociétés évoqué par la ministre.

En réponse à M. Philippe Marini, rapporteur général, **M. Alain Marleix, secrétaire d'Etat à l'intérieur et aux collectivités territoriales**, a indiqué que les instructions ont été données à ses services pour que toutes les simulations soient fournies dès les derniers arbitrages rendus.

M. Éric Doligé a souligné que la réforme des finances locales est un élément majeur de la réforme des collectivités territoriales. Les dépenses sociales représentent environ 40 % des dépenses des départements et sont très

dynamiques. Or, le projet actuel réduirait de 35 % à 12 % voire à 10 % la part des recettes des départements sur lesquels ceux-ci ont une marge de manœuvre. Faire face à la croissance des dépenses sociales impliquerait donc d'augmenter les impôts locaux de 30 % ou de réduire les autres dépenses, cet effort paraissant impossible. Des doutes pèsent par ailleurs sur le dynamisme supposé des nouveaux impôts affectés aux départements. La réforme risque donc de faire des élus départementaux de simples « agents de l'Etat ».

M. Joël Bourdin a fait part de la vive inquiétude des élus locaux quant à cette réforme, qui implique de revoir l'ensemble des finances locales puisqu'elle a un impact sur la notion de potentiel fiscal et sur les coefficients d'intégration fiscale. Elle impliquera par ailleurs des changements brutaux, potentiellement inéquitables, pour les collectivités territoriales.

Un vrai système de compensation, différent des dispositifs insatisfaisants ayant été mis en place jusqu'à aujourd'hui, devra être créé. Enfin, il sera difficile pour les établissements publics de coopération intercommunale ayant massivement investi pour le développement économique de leur territoire d'en retirer à l'avenir de moindres ressources fiscales.

Mme Nicole Bricq a souhaité obtenir plusieurs précisions sur le niveau de plafonnement de la contribution économique territoriale, sur les conséquences de la réforme sur les mécanismes de péréquation, et sur les modalités de fonctionnement du fonds national de garantie des ressources.

L'ampleur de la réforme risque de rendre caducs les travaux du Sénat sur la réforme des collectivités territoriales. Enfin, comment peut-on affirmer que l'autonomie financière des collectivités territoriales sera respectée alors que les départements n'auront plus de marge de manœuvre que sur 12 % de leurs ressources fiscales et les régions plus aucune capacité de fixer leurs taux de fiscalité.

M. Roland du Luart s'est déclaré en accord avec M. Eric Doligé et a jugé que cette réforme va dans le sens d'une suppression des départements. Dans la Sarthe, elle conduirait à réduire de 70 % les recettes fiscales sur lesquelles le département a une maîtrise, ce qui ne permettrait pas de faire face à une hausse des dépenses sociales de l'ordre de 3,5 % à 4 % par an. Par ailleurs, les droits de mutations à titre onéreux seront-ils affectés aux départements ?

M. Jean-Pierre Fourcade a souligné la difficulté de la réforme et s'est interrogé sur le devenir des cotisations sur le chiffre d'affaires de certaines professions libérales et de celles soumises au régime des bénéficiaires non commerciaux. En outre, l'ensemble du mouvement de regroupement intercommunal ayant été fondé sur le principe de la taxe professionnelle unique, comment justifier que les intercommunalités ne bénéficient pas du tout de la contribution complémentaire, alors qu'elles ont massivement investi pour attirer les entreprises ?

Après avoir rappelé que le calendrier de mise en œuvre de cette importante réforme est « difficile », **M. Gérard Longuet** a souligné deux problèmes :

- le manque de clarté dans l'articulation entre cette réforme de la taxe professionnelle et la réforme globale des collectivités territoriales, qu'il est pourtant « impossible » de dissocier l'une de l'autre ;

- le fait que, même après la réforme proposée, l'Etat sera le premier contribuable local ce qui est discutable puisque, en pratique, cela revient à faire payer au contribuable national le coût des politiques locales.

M. Edmond Hervé a rappelé que toutes les réformes fiscales créent nécessairement des tensions et a évoqué à cet égard l'échec de la taxe départementale sur le revenu au début des années 1990. Il s'est interrogé sur les conceptions du Gouvernement en matière de spécialisation et de simplification de la fiscalité locale, jugeant qu'aucune articulation n'est proposée entre l'assiette des impôts locaux et les compétences de chaque strate de collectivités territoriales. Il semblerait par exemple logique que le département bénéficie d'une part de contribution sociale généralisée (CSG) du fait de l'importance de son rôle en matière de politique sociale.

Comme déjà indiqué par M. Gérard Longuet, il a estimé que cette réforme pose un problème de calendrier avec celle de l'architecture territoriale.

Il a soulevé deux problèmes :

- si la réforme a un objectif clair pour les entreprises, elle manque d'objectif en ce qui concerne les collectivités territoriales, qui jouent pourtant un rôle majeur en matière d'investissement ;

- des incertitudes importantes pèsent sur les modalités de compensation financière des pertes subies par les collectivités territoriales.

Enfin, il a rejoint Mme Nicole Bricq sur la nécessité absolue de la péréquation et a jugé que les simulations qui seront produites ne doivent pas nourrir les égoïsmes locaux.

Mme Fabienne Keller a estimé que la réforme est profitable aux entreprises mais qu'elle pose une série de problèmes pour les collectivités territoriales. Quels seront les impôts que conserveraient les départements dans le projet de réforme ? Est-il raisonnable de spécialiser la fiscalité locale par strate de collectivité territoriale alors que celles-ci ont besoin de sécuriser leurs ressources et donc de les diversifier ? Quelles seront les conséquences de cette réforme pour les établissements publics de coopération intercommunale à taxe professionnelle unique ? Enfin, quel est le lien avec la réforme proposée des collectivités territoriales ?

Mme Marie-France Beaufls a souhaité que des précisions soient fournies sur la nouvelle définition de la valeur ajoutée retenue pour le calcul de la cotisation complémentaire. De plus, les entreprises ayant déjà bénéficié de nombreux allègements fiscaux en matière de charges sociales ou de taxe professionnelle, un bilan de ces réformes devrait être dressé en matière de créations d'emplois et de dynamisme économique.

Elle s'est interrogée sur la pertinence des projets de taxation spécifique des entreprises de réseau non soumises à la concurrence internationale, telles que Réseau ferré de France (RFF) ou Electricité de France (EDF), qui exercent des missions essentielles de service public, investissent massivement et seront appelées à jouer un rôle majeur dans la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

Elle a regretté que la réforme des finances locales soit dissociée de celle des collectivités territoriales et souhaité obtenir trois précisions : est-ce que seuls les dégrèvements de taxe professionnelle seront supprimés ? Comment s'appliquera le plafonnement de la contribution économique territoriale ? L'abattement de 15 % sur l'assiette foncière s'appliquera-t-elle également à la taxe foncière sur les propriétés bâties ?

M. Dominique Braye a estimé que la réforme bouleversera les conditions d'exercice des mandats locaux. Il a souligné la naïveté des discours relatifs à l'autonomie financière des collectivités territoriales et s'est interrogé sur l'ampleur des incertitudes et des questions encore en suspens à quelques semaines de la mise en œuvre de la réforme. Il a constaté que les associations d'élus sont unanimement défavorables au projet, malgré les espoirs suscités par les premières annonces du Gouvernement. Les départements et les régions bénéficieront d'un impôt dynamique mais dont ils ne maîtriseront pas le taux tandis que les intercommunalités, pourtant censées être des acteurs majeurs du développement économique, devront se contenter principalement d'impôts sur les ménages, le lien entre le territoire et l'activité économique ayant disparu.

Mme Christine Lagarde a considéré que le projet du Gouvernement n'est source d'aucune incertitude mais qu'il suscite des débats, depuis le mois d'avril, au travers de travaux itératifs auxquels ont participé de nombreux acteurs et notamment des sénateurs. Elle a jugé utile les observations formulées par les intervenants successifs et a estimé que, si la logique du projet du Gouvernement, qui repose sur une séparation claire entre les impositions bénéficiant aux communes et intercommunalités, d'une part, et aux départements et régions, d'autre part, est bonne, elle n'en est pas pour autant intangible. A ce titre, il est concevable que les intercommunalités à taxe professionnelle unique bénéficient d'une fraction du produit de la cotisation assise sur la valeur ajoutée. Elle a reconnu la réalité du problème structurel engendré par la différence de rythme d'évolution entre les dépenses locales et les recettes des collectivités, tout en considérant que ce problème n'a pas de lien direct avec la réforme de la taxe professionnelle. Elle a affirmé que le transfert aux collectivités territoriales de ressources fiscales nouvelles en

compensation de la suppression de la taxe professionnelle permet de respecter le principe constitutionnel d'autonomie financière, qui n'est pas en contradiction avec le fait que les collectivités disposeront de peu de marge de manœuvre en matière de vote des taux de ces nouveaux impôts. Elle a confirmé que le projet du Gouvernement ne prévoit aucun changement s'agissant des modalités d'imposition des activités libérales. Elle a considéré que cette réforme est inéluctable, en premier lieu parce qu'elle correspond à un engagement du Président de la République, en deuxième lieu parce qu'elle renforce la compétitivité de la France et, en troisième lieu, parce qu'elle s'inscrit dans le sens de l'Histoire, notamment depuis que la part « salaires » a été supprimée.

M. Pierre Bernard-Reymond a rappelé que les réformes des finances locales sont les plus difficiles à conduire, et qu'il convient d'être particulièrement attentif aux aspects méthodologiques. Il s'est interrogé, d'une part, sur les raisons qui conduisent à compartimenter les réformes de la taxe professionnelle, de la taxe carbone et de la gouvernance locale et, d'autre part, sur la logique et la cohérence d'ensemble de ces projets. Il a jugé que, pour les promoteurs de la réforme de la taxe professionnelle, l'objectif unique semble être la recherche de la compétitivité de l'économie, l'impact pour les collectivités n'étant qu'une conséquence. Il a trouvé curieux que les simulations ne commencent à être élaborées qu'une fois les arbitrages rendus alors que de telles données auraient pu utilement éclairer la prise de décision. Des simulations par catégories et strates de collectivités ne sont pas suffisantes, en raison des disparités importantes pouvant exister entre communes de même taille, par exemple lorsqu'elles disposent sur leur territoire, comme c'est parfois le cas en montagne, d'installations importantes telles qu'un barrage. Il a souhaité que les ressources des communes soient encadrées à l'intérieur d'une fourchette de façon à leur garantir un « filet de sécurité » et à éviter les injustices. Après avoir rappelé que les programmes d'investissement en cours sont fondés sur la situation actuelle et pourraient être remis en cause par la réforme, il a insisté sur la question du calendrier, en invitant à réfléchir aux inconvénients de la précipitation. Il a considéré que l'autonomie financière des communes est mise à mal par la réforme mais qu'elle est déjà devenue largement illusoire, notamment en raison de leur dépendance à l'égard des subventions des départements et des régions.

Mme Nathalie Goulet a estimé que les compensations versées par l'Etat deviennent de plus en plus aléatoires, dans un contexte d'accroissement des compétences locales et de désengagement financier de l'Etat. Elle s'est demandé si ce projet répond aux attentes des élus locaux en matière de lisibilité de l'évolution de leurs ressources. Elle a souhaité connaître l'impact du projet sur les établissements publics de coopération intercommunale, notamment ruraux. Elle a considéré que l'avantage principal de ce projet sera de lever un obstacle à l'adhésion à des structures intercommunales de communes qui, aujourd'hui, ne souhaitent pas partager le produit procuré par les bases de taxe professionnelle situées sur leur territoire.

M. Philippe Dallier a souhaité disposer de simulations individuelles pour chacune des communes de plus de 5 000 habitants et d'une analyse conséquente de la réforme pour les fonds de péréquation, en particulier le Fonds de solidarité des communes de la région Ile-de-France (FSRIF). Il a craint que les communes qui, faute de bases de taxe professionnelle importantes, pratiquaient des taux élevés en matière d'impôts sur les ménages, soient pénalisées par cette réforme.

M. Alain Marleix, secrétaire d'Etat à l'intérieur et aux collectivités territoriales, a salué la participation active des sénateurs Charles Guené, Edmond Hervé et Albéric de Montgolfier aux travaux préparatoires à la réforme et a félicité le président Arthuis pour la qualité de son rapport d'information rendu public en juillet 2009 et intitulé « La suppression de la taxe professionnelle : nécessité de compétitivité pour les entreprises, espoir de réforme pour les finances locales ». Il a précisé que le projet de suppression de la taxe professionnelle a été conçu par le ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, que le ministère de l'intérieur s'est efforcé d'en influencer le contenu et qu'il est d'ailleurs parvenu à obtenir plusieurs garanties : les pertes de ressources seront compensées intégralement pour chaque collectivité ; l'autonomie financière des collectivités territoriales, au sens de la loi organique du 24 juillet 2004, sera préservée par le transfert de ressources fiscales ; le lien entre l'activité économique et les collectivités territoriales sera maintenu, même s'il prendra des formes nouvelles puisque les collectivités percevront désormais la cotisation locale d'activité, la cotisation complémentaire – assise sur la valeur ajoutée et dont il a jugé l'intitulé peu heureux – ainsi que plusieurs taxes sectorielles assises sur des équipements parfois sources de nuisances et acquittées par des entreprises très bénéficiaires de la réforme. Il s'est félicité que le Gouvernement propose des avancées en matière de spécialisation des impôts, une revendication souvent entendue dans les congrès des associations d'élus. En cela, la réforme de la taxe professionnelle est liée à celle de la gouvernance locale, puisque la clarification en matière de répartition des impôts est appelée à être complétée par une clarification des compétences des collectivités dans le projet de loi en cours de préparation par le Gouvernement.

S'agissant de l'autonomie financière, **M. Alain Marleix** a souligné que les premières versions du projet prévoyaient un niveau de compensations budgétaires nettement plus élevé, de l'ordre de 6 milliards d'euros, alors que le texte actuel comprend un important volet de compensations de nature fiscale. S'agissant des impôts transférés, il a relevé que la liste ne comprend plus la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) et a évolué dans le sens souhaité par les associations d'élus. Il a souligné l'effort important consenti par l'Etat en renonçant à une partie des frais d'assiette et de recouvrement, pour 2,1 milliards d'euros, ainsi que l'effet de cette diminution sur le produit des impôts locaux. Il s'est également félicité du découplage de la contribution locale d'activité et de la cotisation complémentaire, qui permettra une augmentation du produit par rapport à l'actuelle cotisation minimale.

M. Alain Marleix a noté que le secteur communal souhaite bénéficier d'une part du produit de la cotisation complémentaire et a jugé qu'une avancée est possible sur ce point. Après avoir invité le Sénat à, comme à son habitude, modifier le texte dans le bon sens, il a réfuté tout désengagement financier de l'Etat à l'encontre des collectivités territoriales, rappelant que ce produit s'établit à près de 100 milliards d'euros. Il a souhaité rassurer les élus départementaux en leur rappelant que, s'ils perdent la taxe d'habitation et la taxe foncière sur les propriétés non bâties, ils conservent la taxe foncière sur les propriétés bâties, qui leur assure un lien avec les ménages, et deviennent bénéficiaires de la taxe sur les assurances, de l'ensemble des droits de mutation à titre onéreux et de la nouvelle cotisation complémentaire.

M. Edward Jossa, directeur général des collectivités locales, a indiqué que le projet prévoit l'affectation aux communes et intercommunalités de la cotisation locale d'activité ainsi que le transfert de la part régionale de la taxe foncière sur les propriétés bâties des régions et de la part départementale de la taxe d'habitation. Les départements bénéficient de la cotisation complémentaire et conservent leur part de la taxe foncière sur les propriétés bâties. Il a assuré que chaque collectivité sera individuellement compensée de ses éventuelles pertes de recettes, tout en précisant que la question de l'inclusion dans l'enveloppe normée de la compensation aux collectivités territoriales n'est pas encore tranchée.

M. Dominique Braye a insisté sur le fait que la réforme conduira les établissements publics de coopération intercommunale à taxe professionnelle unique à voter des taux additionnels sur les « impôts ménages » pour maintenir le niveau de leurs ressources. Il a alerté sur les effets de la réforme en matière de liaison des taux.

Mme Fabienne Keller a demandé si la réforme aura un impact effectif sur les budgets locaux en 2010.

M. Edward Jossa a expliqué que, en 2010, en l'état actuel du projet, les collectivités continuent à voter une taxe professionnelle, avant de basculer dans le nouveau régime en 2011. Il a précisé que l'année 2010 sera mise à profit pour tirer les conséquences de l'impact de la réforme sur la répartition des dotations et sur le calcul du potentiel financier, qui devra demeurer stable pour ne pas modifier artificiellement la répartition des dotations. Il conviendra sans doute d'intégrer au potentiel financier les compensations reçues et, pour les communes qui seraient « trop gagnantes » dans cette réforme, d'en retirer les prélèvements.

En réponse à **M. Jean Arthuis, président**, qui s'interrogeait sur l'inscription en seconde partie de la loi de finances pour 2010 des dispositions relatives à l'impact de la réforme sur les collectivités territoriales, **M. Alain Marleix, secrétaire d'Etat à l'intérieur et aux collectivités territoriales**, a indiqué que le Gouvernement attend sur ce point la position du Conseil d'Etat.

Il a précisé que l'intention du Gouvernement est de maintenir les dispositifs de péréquation horizontale tels que le FSRIF, en leur apportant les adaptations nécessaires. Il a assuré que les fonds départementaux de péréquation de taxe professionnelle seront conservés.

M. Albéric de Montgolfier s'est interrogé sur les modalités d'alimentation de ces fonds.

Mme Marie-Christine Lepetit, directrice de la législation fiscale au ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, a indiqué que, dans le projet préparé par l'administration, les modalités de calcul du dégrèvement, ou de son équivalent, qui sera versé en 2010 aux collectivités territoriales, n'ont pas encore été arrêtées. Elle a indiqué qu'il importe de définir le taux qui permette le moins d'effets d'aubaine tout en retenant les bases les plus contemporaines possibles pour que les collectivités bénéficient des évolutions les plus récentes de l'activité économique sur leur territoire. La dégradation de la conjoncture économique rend, en tout état de cause, les marges de manœuvre financières très étroites. Elle a évoqué plusieurs scénarios possibles, dont par exemple celui d'une prise en compte des bases de 2010 et des taux de 2009 ou de 2008, ou encore celui d'une prise en compte des bases 2009 et des taux 2009.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a conclu des propos de Mme Marie-Christine Lepetit que des simulations détaillées sont indispensables pour mesurer l'impact de la réforme sur les budgets locaux.

En conclusion, **M. Jean Arthuis, président**, a souhaité que le Gouvernement soit attentif à sa communication sur ce sujet, afin d'éviter que le débat ne s'enflamme et ne suscite des crispations sur un sujet fondamental pour ceux qui ont la charge de l'administration des collectivités territoriales. Il a insisté sur la nécessité de disposer de simulations très détaillées.

**AUDITION DE M. JEAN-LOUIS BORLOO, MINISTRE D'ETAT,
MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE, DU
DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER, EN CHARGE
DES TECHNOLOGIES VERTES ET DES NÉGOCIATIONS SUR
LE CLIMAT, DE MME CHRISTINE LAGARDE, MINISTRE DE
L'ÉCONOMIE, DE L'INDUSTRIE ET DE L'EMPLOI, ET DE
MME CHANTAL JOUANNO, SECRÉTAIRE D'ETAT
CHARGÉE DE L'ÉCOLOGIE**

Au cours d'une réunion tenue le **mercredi 23 septembre 2009**, sous la **présidence de M. Jean Arthuis, président**, la commission a **procédé à l'audition de M. Jean-Louis Borloo, ministre d'Etat, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat, de Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, et de Mme Chantal Jouanno, secrétaire d'Etat chargée de l'écologie.**

Evoquant le contexte général, **M. Jean-Louis Borloo, ministre d'Etat, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat**, a souligné que la taxe carbone s'inscrit dans l'ensemble de la stratégie du développement durable de la France, qui vise à aboutir à une société sobre en carbone et compétitive économiquement. Il a indiqué que deux études récentes laissent espérer que les mesures déjà prises, avant même la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, permettront au pays de réduire ses émissions de dioxyde de carbone (CO₂) d'environ 24 % à 26 % avant 2020, alors que les émissions par unité de produit intérieur brut (PIB) sont déjà de 25 % inférieures à la moyenne de celles de l'Union européenne et trois fois moindres que celles des Etats-Unis d'Amérique.

Le ministre d'Etat a rappelé qu'en adoptant l'article 2 de la loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, le Parlement a déjà approuvé le principe de la création d'une contribution climat-énergie progressive, compensée fiscalement et ne portant pas atteinte à la compétitivité des entreprises. Il a souligné que ce texte a été voté à la quasi-unanimité dans chacune des deux assemblées.

Evoquant le périmètre de la taxe, qui ne porte que sur les énergies fossiles, il a considéré que la question de l'exclusion de l'électricité a déjà été tranchée par le Parlement et estimé qu'il serait difficile de justifier auprès des Français la taxation de cette forme d'énergie, qui est globalement décarbonée.

M. Jean-Louis Borloo a affirmé que la taxe agira comme un signal-prix à l'horizon d'une génération, alors qu'il serait irresponsable de laisser croire que le prix actuel du baril de pétrole est pertinent. Le niveau de la

contribution a été délicat à fixer, la seule certitude étant la nécessité d'une progressivité. Le taux d'entrée finalement retenu est plutôt bas par rapport aux taux évoqués lors des débats qui ont eu lieu au sein de la conférence de consensus. Toutefois, évoquant le précédent du bonus-malus automobile, le ministre d'Etat a considéré qu'un signal-prix, même modique en apparence, peut avoir un impact important. Ainsi, 52 % du marché automobile national ont été déplacés vers les modèles de véhicules les plus sobres en carbone, tandis que le parc automobile neuf réduit tendanciellement chaque mois ses émissions de dioxyde de carbone d'un gramme aux cent kilomètres. Il a indiqué qu'il appartiendra à la commission autonome proposée par le Gouvernement de fixer le degré de progressivité adéquat pour l'évolution de la taxe carbone, qui pourra être linéaire ou exponentielle.

Le ministre d'Etat a estimé essentiel que l'ensemble des dispositifs de réduction des émissions de dioxyde de carbone qui seront mis en place au sein de l'Union européenne n'aboutisse pas à une perte de compétitivité de l'industrie européenne. C'est pourquoi le principe d'une taxe carbone aux frontières a été posé par le paquet climat-énergie adopté par l'Union européenne, ce que l'Organisation mondiale du commerce a reconnu compatible avec les règles de la concurrence. Tout en souhaitant le succès de la prochaine conférence de Copenhague, le ministre d'Etat a annoncé qu'en cas d'échec, la France proposera l'instauration d'une taxe carbone aux frontières, et qu'elle sera loin d'être isolée sur cette position.

Evoquant la mise en place de la taxe carbone, **Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi**, a estimé que la valorisation de la contribution à 17 euros par tonne de dioxyde de carbone constitue une base de départ raisonnable, à équidistance du point le plus haut et du point le plus bas du marché des quotas d'émissions. Elle a précisé que ce niveau équivaut à un renchérissement de 4,52 centimes d'euros par litre de gazole et de 4,11 centimes d'euros par litre d'essence, ce qui signifie un surcoût de 2,16 euros pour un plein de 40 litres de gazole ou de 1,97 euro pour un plein équivalent d'essence. Pour une citerne de 1000 litres de fioul, le surcoût serait de 54 euros. La ministre a indiqué que la recette totale générée par la contribution en 2010 sera de 4,55 milliards d'euros, dont 1,9 milliard à la charge des entreprises et 2,65 milliards à la charge des ménages.

S'agissant de la dénomination du prélèvement, la ministre a indiqué que le Gouvernement est prêt à accepter celle de taxe carbone, déjà consacrée par l'usage médiatique, même si la qualification de taxe apparaît impropre pour une contribution qui sera neutre pour le budget de l'Etat et les finances publiques.

En ce qui concerne les ménages, la redistribution du produit de la taxe carbone prendra la forme d'un crédit d'impôt forfaitaire, qui pourra être déduit de l'impôt dû par les contribuables acquittant l'impôt sur le revenu et prendra la forme d'un « chèque vert » d'un montant équivalent pour les autres. La ministre a ajouté que le montant du crédit d'impôt variera en fonction du nombre d'enfants à charge par foyer fiscal et du caractère rural ou urbain du ménage concerné, qui

sera déterminé par la disponibilité, ou non, de transports collectifs. Elle a précisé que l'impact annuel de la contribution est estimé à 46 euros pour une personne célibataire en zone urbaine et de 61 euros pour une personne célibataire en zone rurale. Pour un couple avec deux enfants, cet impact annuel serait de 112 euros en zone urbaine et de 142 euros en zone rurale.

En ce qui concerne les entreprises, **Mme Christine Lagarde** a indiqué que la restitution du produit de la contribution prendra la forme de la suppression de la taxe professionnelle sur les biens et équipements mobiliers, qui devrait représenter un allègement de charges de 4,5 milliards d'euros en régime de croisière. Elle a ajouté que la mise en œuvre sera plus souple pour les secteurs sensibles que sont l'agriculture, la pêche et le transport routier. Pour la pêche, la taxe carbone sera diminuée des trois quarts la première année, avant d'augmenter progressivement. De même, pour l'agriculture, la contribution sera remboursée aux trois quarts la première année. Pour le transport routier, le transporteur paiera la contribution, mais pourra se la faire rembourser, comme c'est déjà le cas pour la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP).

En réponse à une question de **M. Jean Arthuis, président de la commission des finances**, la ministre a confirmé que les exemples chiffrés qu'elle avait cités incluent la TVA.

M. Jean-Paul Emorine, président de la commission de l'économie, a souhaité savoir la raison pour laquelle le transport aérien sera exonéré de la taxe carbone. Il a appelé à traiter avec ménagement l'agriculture, dont l'activité participe très directement à la préservation de l'environnement et de la biodiversité. Il s'est interrogé sur les moyens dont dispose la France pour définir une approche commune avec ses partenaires européens à la veille de la conférence de Copenhague.

M. Jean-Louis Borloo a indiqué que le transport aérien entrera, en 2012, dans le système international des quotas d'émissions de dioxyde de carbone, mais que pour l'instant le régime communautaire des accises interdit de taxer ce secteur. Il s'est déclaré confiant sur les chances d'aboutissement des négociations internationales sur le climat, car le « bon sens » reprend le dessus, la seule difficulté étant de parvenir à un bon accord. Il a rappelé la déclaration récente du président Hu Jintao, qui a annoncé que la Chine envisage l'instauration d'un marché national pour le carbone.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a rappelé que la contribution climat-énergie viendra s'ajouter à la TIPP qui pèse déjà sur les hydrocarbures. Il a estimé qu'elle ne mérite en conséquence ni excès d'honneurs, ni excès d'indignité, et que, en dépit des protestations qui s'élèvent, elle ne créera pas de problèmes de solvabilité pour les entreprises ni pour les ménages. Il a souhaité savoir si le Parlement sera amené à approuver le rythme de progression du niveau de la contribution, par le vote de dispositions s'inscrivant dans la loi de finances pour les années ultérieures à 2010. Il a souhaité savoir également si le signal-prix donné par la taxe carbone pourra être revu en fonction des fluctuations

du marché européen des quotas d'émissions de dioxyde de carbone, et si d'autres professions que les agriculteurs, les pêcheurs et les transporteurs routiers pourraient être concernées par les mesures d'atténuation.

Mme Christine Lagarde a indiqué que le Parlement se prononcera sur la progressivité du taux de la taxe carbone, et que le Gouvernement propose la mise en place d'une commission associant des parlementaires et des représentants de la société civile pour donner un avis sur son évolution. Elle a précisé que les prix des quotas d'émissions de dioxyde de carbone se situeront vraisemblablement dans une fourchette de 18 à 24 euros par tonne en 2010, de 23 à 30 euros par tonne en 2012, et évolueront vers le niveau de 100 euros à l'horizon 2030.

En réponse à **M. Jean Arthuis, président, Mme Chantal Jouanno, secrétaire d'Etat chargée de l'écologie auprès du ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer**, a confirmé que les rétrocessions aux ménages augmenteront au même rythme que le tarif de la taxe carbone.

Mme Christine Lagarde a souscrit à la nécessité de réguler rigoureusement le marché d'échanges des quotas de CO₂, non seulement au niveau européen, mais également à l'échelle internationale, à l'instar des réflexions en cours sur le contrôle et la supervision des marchés financiers.

S'agissant des mesures dérogatoires en faveur de certains secteurs professionnels, **M. Jean-Louis Borloo** a tenu à préciser que les informations transmises par les ministres à l'occasion de la présente audition sont susceptibles d'évoluer, en fonction des discussions actuellement en cours entre leurs collègues chargés de l'agriculture et des transports et les filières concernées.

Mme Nicole Bricq a jugé que l'arbitrage rendu par le Président de la République place le Gouvernement dans une position délicate et contradictoire. Un seul outil fiscal ne peut poursuivre plusieurs finalités à la fois, sauf à risquer de n'en atteindre aucune. De fait, le dispositif proposé par le Gouvernement n'atteindra son but ni sur l'objectif de réduction des consommations d'énergie, puisqu'il exclut l'électricité, ni sur le principe de justice sociale qui doit présider à la redistribution des recettes de la taxe, puisqu'il ne se fonde pas suffisamment sur le niveau de revenus.

Jugeant regrettable que l'instauration de la taxe carbone ne se soit pas intégrée dans une remise en perspective de l'ensemble des prélèvements obligatoires, **Mme Nicole Bricq** a successivement interrogé les ministres sur l'hypothèse d'une réforme des tarifs réglementés d'électricité pour diminuer les consommations de pointe, sur le dispositif de modulation de la TIPP par les régions, dans lequel elle a vu une « ficelle » consistant à faire assumer les hausses d'impôt par les régions tandis que le Gouvernement distribuera des chèques verts, puis sur la possibilité de conditionner la restitution du produit de la taxe carbone aux entreprises à la souscription d'engagements de réduction des émissions.

M. Aymeri de Montesquiou s'est étonné, dans un contexte de révision générale des politiques publiques, que le Gouvernement s'apprête à mettre en œuvre une taxe au mécanisme fort complexe et donc potentiellement coûteux. Par ailleurs, il a jugé nécessaire de s'affranchir du dogme de la neutralité fiscale, pour taxer davantage ceux qui consomment beaucoup d'énergie, et douté de la possibilité technique d'instauration d'une taxe carbone aux frontières.

M. Jean-Pierre Fourcade a souligné que les enjeux liés au changement climatique sont désormais bien cernés en Chine, mais qu'il sera probablement plus difficile de convaincre des Etats tels que l'Inde, le Brésil ou la Russie de souscrire à des engagements contraignants. S'agissant du produit de la taxe qui sera obtenu des entreprises assujetties, il a jugé plus opportun de l'affecter au désendettement que de le redistribuer.

Mme Fabienne Keller a salué le courage dont le Gouvernement fait preuve en instaurant la taxe carbone. Les arbitrages proposés répondent à l'essentiel des préconisations élaborées par le groupe de travail de la commission des finances sur la fiscalité environnementale, nonobstant l'exclusion de l'électricité de l'assiette de la taxe. S'agissant du marché naissant des quotas de CO₂, la France doit promouvoir, dès le rendez-vous de Copenhague, une harmonisation européenne des certificats et une mise aux enchères commune aux Etats membres. Enfin, il serait plus prudent de ne pas acter définitivement le principe d'une redistribution intégrale du produit de la taxe carbone : à mesure que son tarif augmentera, son produit pourrait être orienté vers des investissements favorables à l'environnement ou vers la baisse d'autres prélèvements obligatoires.

M. Bruno Sido a jugé le signal-prix envoyé par la taxe relativement négligeable, en comparaison des fluctuations du prix du baril, et peu propice à diminuer les consommations d'énergie. Par ailleurs, il a regretté qu'une campagne médiatique ait conduit à abandonner l'appellation de « contribution climat-énergie » au profit de celle de « taxe carbone », et que le principe d'une redistribution intégrale des recettes empêche de les consacrer à des investissements en faveur de l'environnement. S'agissant des ménages, cette redistribution est d'autant plus discutable qu'elle ne tiendra pas compte de leur localisation géographique, et que son montant modeste la fera probablement passer inaperçue.

S'il a vu dans l'instauration de la taxe carbone une mesure courageuse, **M. Marcel Deneux** a fortement critiqué le système de compensations qui l'accompagne, et regretté l'exonération du transport aérien. Il a notamment souhaité obtenir des précisions sur le traitement de l'outre-mer et des zones de montagne, sur l'articulation de la nouvelle taxe avec la fiscalité spécifique du secteur agricole, ainsi que sur son application aux biocarburants. En outre, la trajectoire de baisse mensuelle des émissions du parc automobile neuf d'un gramme de dioxyde de carbone aux cent kilomètres n'est pas tenable à long terme.

M. Daniel Dubois a rappelé que les seuls ménages susceptibles de réduire considérablement leurs consommations énergétiques seront ceux qui auront les moyens d'investir dans des équipements performants. Les ménages les moins aisés constitueront donc les redevables captifs de la taxe carbone, et c'est en leur direction qu'il aurait fallu concentrer les compensations. En outre, le principe d'une restitution illimitée et croissante avec le tarif de la taxe est contestable.

M. Jean Bizet s'est interrogé sur la portée réelle du signal-prix adressé par la taxe lorsque le prix du baril de pétrole aura considérablement augmenté. Il a également jugé primordial de bien communiquer sur l'instauration de la taxe, dont l'acceptation par l'opinion n'est pas garantie.

M. Pierre Jarlier a fait état de plusieurs simulations de l'impact de la taxe carbone pour souligner l'inquiétude qu'elle suscite chez les populations rurales, notamment en zone de montagne.

Mme Évelyne Didier a contesté le principe d'une fiscalité écologique consistant à substituer aux prélèvements sur les revenus des prélèvements sur la consommation. Ainsi conçue, la fiscalité écologique pénalise les familles modestes.

En réponse aux différents intervenants, **Mme Christine Lagarde** a développé les points suivants :

- la modulation de la TIPP par les régions, telle que prévue par le projet de loi de finances pour 2010, sera optionnelle ;

- la restitution aux entreprises, sous forme de baisse de la taxe professionnelle, ne sera pas conditionnée à des engagements contraignants de réduction d'émissions, dans la mesure où l'incitation à cette réduction réside dans le tarif même de la taxe carbone ;

- si l'instauration de la taxe sera une opération fiscale à somme nulle dans sa globalité, elle ne le sera pas pour chaque contribuable pris individuellement, pour qui le niveau de taxation et l'avantage fiscal ne seront pas nécessairement égaux ;

- les recettes supplémentaires de 1,9 milliard d'euros tirées des entreprises sont à rapprocher des 4,5 milliards d'allègements de taxe professionnelle, et ne pourront pas être consacrées, *stricto sensu*, au désendettement.

M. Jean Arthuis, président, a rappelé que le groupe de travail de la commission des finances sur la fiscalité environnementale a recommandé, à l'occasion de l'instauration de la taxe carbone, une évaluation de l'efficacité des « niches » fiscales environnementales existantes. Ces dépenses fiscales sont de plus en plus coûteuses, contribuent à la complexité du système de prélèvements et suscitent parfois de réels effets d'aubaine pour les secteurs qui en bénéficient.

Mme Chantal Jouanno a apporté les précisions suivantes aux différents intervenants :

- l'expérience suédoise tend à démontrer que l'instauration progressive mais ambitieuse d'une fiscalité du carbone n'est pas incompatible avec un fort taux de croissance de l'économie ;

- s'agissant des foyers trop modestes pour consacrer des investissements importants à la réduction des consommations d'énergie, il convient de rappeler que ces dernières peuvent être diminuées de 15 % à 20 % par de simples changements de pratiques quotidiennes ;

- le système de redistribution retenu par le Gouvernement n'est pas injuste, dans la mesure où les ménages seront gagnants jusqu'au huitième décile de revenus en milieu rural et jusqu'au cinquième en milieu urbain. Pour mémoire, la Suède n'avait assorti sa taxe carbone d'aucun mécanisme de restitution, estimant que les transferts sociaux existants suffisaient à opérer une redistribution efficace ;

- les biocarburants supporteront la taxe carbone, l'avantage qu'ils procurent en matière d'émissions de CO₂ étant déjà pris en compte par la tarification allégée dont ils bénéficient au titre de la TIPP ;

- la question des niches fiscales environnementales doit être abordée en gardant à l'esprit que, en France, les niches « grises », soit les encouragements fiscaux à polluer, sont deux fois plus importantes que les niches « vertes ».

M. Jean-Louis Borloo a tiré des appréciations contrastées, formulées au cours de l'audition, la conclusion que le projet gouvernemental est relativement équilibré. La taxe carbone ne poursuit pas plusieurs objectifs à la fois, pas plus qu'elle ne manque son but en ne finançant pas des investissements. Ces investissements sont, en effet, déjà pris en charge dans le cadre des politiques publiques menées par le ministère chargé du développement durable. De plus, cette taxe n'est pas socialement régressive, car elle incitera les ménages modestes à consommer moins d'énergie, ce qui les rendra moins vulnérables à la hausse inévitable du prix du baril. S'agissant des « niches » fiscales, son ministère est attentif à ne pas les multiplier et à n'en pas laisser dériver le coût. Le hiatus qui peut toutefois exister entre les estimations fournies et les dépenses constatées n'est pas totalement imputable à ses services, qui ne pilotent pas les simulations fiscales. Concernant enfin la régulation des marchés de CO₂, il est indispensable, à l'aube de la mise aux enchères des quotas, que Bercy formule des propositions opérationnelles pour en assurer le bon fonctionnement.

AUDITION DE M. PHILIPPE SÉGUIN, PREMIER PRÉSIDENT DE LA COUR DES COMPTES, PRÉSIDENT DU CONSEIL DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

Au cours d'une réunion tenue le **mercredi 7 octobre 2009**, sous la **présidence de M. Jean Arthuis, président**, la commission a **procédé à l'audition de M. Philippe Séguin, Premier président de la Cour des comptes, président du Conseil des prélèvements obligatoires, sur le rapport du Conseil relatif aux prélèvements obligatoires des entreprises dans une économie globalisée**

M. Jean Arthuis, président, a tout d'abord rappelé que c'est à la demande de la commission des finances du Sénat que le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) a rédigé un rapport dressant un état des lieux des prélèvements pesant sur les entreprises françaises. Dans une économie de plus en plus globalisée, il apparaît en effet judicieux de faire le point sur les prélèvements obligatoires qui affectent la production et, partant, l'attractivité du territoire et la compétitivité des entreprises et du travail. Il s'est félicité de l'éclairage précieux apporté aux travaux du Parlement par le rapport du Conseil.

M. Philippe Séguin, Premier président de la Cour des comptes, président du Conseil des prélèvements obligatoires, a tout d'abord insisté sur le contexte particulier dans lequel se sont déroulés les travaux du Conseil. Depuis la saisine de la commission des finances, voici un peu plus d'un an, la crise financière qui s'est transmise à l'économie réelle au deuxième semestre de 2008 a eu pour effet de faire vaciller les économies de pays qui avaient réussi leur adaptation à la mondialisation, tels que l'Allemagne, le Royaume-Uni ou l'Irlande.

Il a ajouté que la très grande majorité des États a mis en place des plans de soutien au secteur financier et de relance de l'activité économique qui ont dégradé leurs finances publiques. Ce creusement du déficit et de la dette publique en 2009 a largement conditionné les pistes d'évolution proposées par le Conseil, car il paraît en effet difficile de proposer des allègements de prélèvements obligatoires au profit des entreprises, alors que les recettes fiscales ont fortement chuté, et que les comptes sociaux se sont nettement dégradés. Il a constaté, sur ce point, que le Conseil n'a pas été en mesure d'analyser la portée de la suppression annoncée de la taxe professionnelle, identifiée depuis de très nombreuses années comme un frein à l'investissement des entreprises et un handicap à l'exportation. En revanche, il a indiqué que le

prochain rapport du Conseil, publié au début de l'année 2010 et consacré à la fiscalité locale, abordera cette question.

Revenant sur les termes de la saisine de la commission des finances, M. Philippe Séguin a rappelé qu'elle comportait trois axes principaux de réflexions : l'évaluation du poids des impôts et charges obligatoires pesant sur les coûts de production ; la mesure de leur impact sur les délocalisations d'activité et d'emplois hors du territoire national ; l'appréciation de la position concurrentielle des entreprises françaises en termes de taux d'imposition effectif et de poids des charges fiscales et sociales prélevées sur les salaires au niveau du SMIC.

Il a ensuite ajouté que cette demande était particulièrement ambitieuse et que le Conseil n'avait jamais eu à se pencher sur un périmètre aussi large. Les entreprises ont en effet supporté 327 milliards d'euros de prélèvements obligatoires en 2008 au sens de la comptabilité nationale. Elles auraient même acquitté près de 370 milliards d'euros si l'on élargit ce champ à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) que les entreprises ne peuvent déduire, aux taxes environnementales comme la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) ou à certaines charges qui ne sont pas comptabilisées dans les prélèvements obligatoires, telles que la plupart des taxes finançant l'apprentissage, la formation professionnelle ou l'effort de construction.

M. Philippe Séguin a expliqué que le Conseil a cherché à dresser des constats et dégager des pistes de réflexion susceptibles d'éclairer le débat parlementaire. Certains arbitrages relèvent en effet à l'évidence des autorités élues.

Il a ensuite exposé la méthodologie du Conseil lors de ses travaux. La structure et l'efficacité des prélèvements obligatoires en France ont été examinées au regard de deux impératifs : l'attractivité du territoire et la compétitivité des entreprises. La localisation des activités des entreprises fait intervenir de nombreux facteurs économiques, géographiques et politiques, tandis que la compétitivité est davantage centrée sur le tissu productif et la question des coûts de production.

M. Philippe Séguin a présenté les principaux constats de l'étude. Tout d'abord, le taux des prélèvements obligatoires sur les entreprises est, en France, plus élevé que chez la plupart de ses concurrents, et la part des prélèvements obligatoires des entreprises dans la richesse nationale y était supérieure de 5,7 points à la moyenne européenne en 2006. Cette situation traduit également une tendance à faire davantage reposer les prélèvements sur les entreprises que sur les ménages.

Ce niveau, élevé, s'est quasiment stabilisé depuis 1985, surtout au cours de la période récente grâce à des allègements massifs consentis aux entreprises. En 2007 et 2008, elles ont ainsi bénéficié de près de 12 milliards d'euros de réduction de prélèvements obligatoires, principalement au titre de

l'impôt sur les sociétés et de la taxe professionnelle. Les dispositions des lois de finances pour 2009 et 2010 amplifient ce phénomène, en supprimant notamment l'imposition forfaitaire annuelle et, bientôt, la part « équipements et biens mobiliers » de la taxe professionnelle.

Toutefois, il a relevé que les entreprises n'ont pas la même sensibilité à ces prélèvements selon leur taille, leur secteur d'activité ou la pression exercée par la concurrence internationale.

Par ailleurs, en termes d'attractivité, la France a privilégié une stratégie de maintien d'un taux d'imposition des bénéficiaires élevé, compensé par des mesures de réduction de son assiette. Sa position est dès lors paradoxale : elle affiche le deuxième taux d'impôt sur les sociétés le plus élevé de l'Union européenne alors que, pourtant, le niveau de taxation des bénéficiaires rapporté à la richesse nationale en France est un des plus faibles de l'Union européenne. Cette apparente contradiction s'explique par les nombreuses mesures d'assiette consenties qui ont « mité » la base taxable. **M. Philippe Séguin** a illustré son propos en citant notamment le régime favorable de la fiscalité de groupe, les mesures destinées à favoriser le capital-investissement ou celles visant à soutenir les activités de recherche et développement.

Il a noté que cette stratégie permet à la France d'être attractive pour certaines de ces activités, mais qu'elle l'isole par rapport aux autres grands pays européens et n'apparaît pas toujours porteuse de croissance. S'agissant de l'attractivité globale de la France, le diagnostic est nuancé. Pour ce qui concerne les choix de localisation des investissements, il a considéré que la France dispose d'atouts comme l'importance de son marché, sa situation géographique au cœur de l'Europe, la qualité de ses infrastructures et la qualification et la productivité de sa main d'œuvre. Mais il a insisté sur le fait que le taux facial élevé de l'imposition des sociétés, qui constitue de fait la vitrine du système fiscal, est assurément un signal négatif, les grands pays européens ayant tous réduit leur taux au cours des dernières années en élargissant l'assiette taxable, comme l'Allemagne, l'Espagne, l'Italie, le Royaume-Uni. Or la France est en concurrence avec ces importants pays d'Europe pour attirer les investissements internationaux.

En outre, le président du Conseil des prélèvements obligatoires a assuré que la France pâtit d'un système fiscal et social complexe dans lequel l'instabilité des dépenses fiscales ou celle des exonérations générales de cotisations sociales ne permet pas aux entreprises de fonder leur stratégie sur des allègements considérés comme durables. En revanche, dans les secteurs que la France a ciblés, il a indiqué qu'elle apparaît très attractive en offrant, par exemple, le deuxième régime le plus favorable en Europe en matière de recherche et développement derrière l'Espagne, et en confirmant sa position de pays le plus attractif pour le capital investissement.

M. Philippe Séguin a toutefois expliqué que les effets de ces allègements sur l'activité économique sont incertains. Citant le crédit impôt recherche, il a estimé qu'il constitue par son ampleur une baisse déguisée du taux de l'impôt sur les sociétés, qui est, de fait, ciblé sur les grandes entreprises. Un tel dispositif ne permet pas de soutenir l'innovation dans les petites et moyennes entreprises (PME), ce qui constitue une faiblesse de la France par rapport aux Etats-Unis d'Amérique.

Par ailleurs, il a souligné la multiplication des régimes particuliers qui favorise l'optimisation fiscale. Or, celle-ci est davantage pratiquée par les grandes entreprises que par les PME, qui ont pourtant besoin de croître.

En matière de compétitivité, **M. Philippe Séguin** a estimé que les performances à l'exportation de la France sont en recul, sans que l'on puisse en attribuer la responsabilité aux seuls prélèvements obligatoires sur les coûts de production. Notre pays est tout d'abord une économie largement ouverte aux échanges internationaux. Ces derniers occupent ainsi une place deux fois plus importante dans la richesse nationale qu'aux États-Unis ou au Japon, mais sont cependant moins prégnants qu'en Allemagne. La France dispose en outre d'une bonne spécialisation industrielle et d'avantages comparatifs dans les services, essentiellement grâce au tourisme.

Mais de nombreux indicateurs attestent d'une perte de compétitivité : depuis 2003, la France a cédé des parts de marché par rapport aux autres pays de l'OCDE et de l'Union européenne (UE), et ses positions en matière de haute technologie et de haut de gamme se sont érodées depuis 1995 ; le déséquilibre de sa balance commerciale s'est accentué continuellement depuis 2002, en raison d'un ralentissement de ses exportations ; sa compétitivité-coût s'est dégradée, ce qui signifie que ses coûts de production augmentent plus vite que ceux des pays de l'OCDE et de l'UE ; elle n'a maintenu sa compétitivité prix par rapport à ces pays que du fait d'une réduction des marges des entreprises.

Si l'on se penche sur les seuls prélèvements obligatoires, M. Philippe Séguin a relevé que la France fait reposer plus de 80 % de ces prélèvements sur les coûts de production des entreprises. Cependant, cette forte taxation doit être relativisée au regard du coût complet du travail, qui est déterminant notamment pour les opérations de délocalisation.

Dès lors, une baisse même sensible des prélèvements obligatoires ne permettrait pas à la France d'être compétitive par rapport aux pays en développement. Ainsi, le coût horaire industriel moyen en France a été évalué à environ 25 dollars en France en 2006, contre 5 dollars en Pologne, ou 50 centimes au Sri Lanka. Dans ces conditions, il a jugé peu surprenant l'échec des dispositifs fiscaux destinés à lutter contre les délocalisations.

Par ailleurs, il a considéré que le niveau de ces prélèvements n'est pas un handicap dirimant face aux grands pays développés : le coût moyen du

travail en France reste en effet plus faible qu'en Allemagne, au Royaume-Uni ou au Danemark, malgré des cotisations patronales plus élevées. Les résultats sont les mêmes si l'on prend en compte la productivité du travail. Il a fait valoir que c'est surtout la structure des prélèvements qui ne favorise pas les entreprises confrontées à la concurrence internationale.

En effet, le soutien à la compétitivité des entreprises devrait passer par un allègement des charges pesant sur le travail qualifié et sur le facteur capital. Les prélèvements obligatoires devraient par ailleurs favoriser l'émergence d'entreprises de taille intermédiaire.

Or, il a observé que la France a choisi, depuis une vingtaine d'années, d'orienter prioritairement ses allègements de prélèvements obligatoires vers le soutien à court terme de l'emploi peu qualifié et, dans la période récente, vers le soutien aux revenus des salariés. Ainsi, ce sont environ 45 milliards de réduction de prélèvements obligatoires qui ont été mobilisés en 2008 en faveur de ces objectifs, par le biais des allègements généraux, des allègements ciblés et des exemptions de cotisations sociales, mais également des taux réduits de TVA pour certains secteurs intensifs en main d'œuvre.

Ces choix conduisent à terme à privilégier des secteurs intensifs en main d'œuvre peu qualifiée, protégés de la concurrence internationale mais n'offrant ni compétitivité à l'exportation ni potentiel de gains de productivité.

En revanche, la prise en compte des impératifs d'attractivité et de compétitivité dans un monde de plus en plus concurrentiel est plus récente. Elle peut être datée de 2004 2005 et est davantage orientée vers la compétitivité industrielle à l'exportation, qui permet à l'économie de tirer profit des gains de productivité structurellement plus élevés que dans les services. Enfin, **M. Philippe Séguin** a relevé que des allègements du coût du capital ont été accordés par des réformes successives de la taxe professionnelle mais que la taxe foncière sur les propriétés bâties continue à désavantager l'industrie par rapport aux entreprises commerciales, faute de révision générale des valeurs locatives.

Il a jugé que le recours à la fiscalité et l'allègement des prélèvements sociaux des entreprises à des fins de politique économique n'ont pas toujours démontré leur efficacité. Au regard de la politique de l'emploi tout d'abord, les effets des taux réduits de TVA sur certains secteurs intensifs en main d'œuvre ne sont pas démontrés, ce qui conduit le Conseil des prélèvements obligatoires à se montrer réservé sur le respect des engagements d'embauche des restaurateurs en contrepartie du taux réduit entré en vigueur en juillet 2009.

Il a ajouté que les allègements généraux de cotisations sociales ont eu un impact positif sur le coût du travail au niveau du SMIC et ont permis de stabiliser la part de l'emploi non qualifié dans la population active, mais que, en revanche, ils n'ont guère profité aux secteurs exposés à la concurrence

internationale qui emploient une main d'œuvre plus qualifiée. Au contraire, ils ont rendu les cotisations patronales fortement progressives à mesure que le revenu s'élève, ce qui pourrait nuire à terme à la productivité du travail.

En matière de structuration du tissu productif enfin, il a estimé que les entreprises de taille intermédiaire, qui manquent cruellement à la France pour améliorer ses capacités exportatrices, sont plus taxées au titre des cotisations sociales que les PME et que les grandes entreprises.

Au regard de ces constats, **M. Philippe Séguin** a souhaité dégager quelques pistes de réflexion pour orienter davantage les prélèvements obligatoires des entreprises en faveur de l'attractivité du territoire et de la compétitivité des entreprises. Dans le contexte actuel des finances publiques, il convient de trouver à l'avenir un juste équilibre entre une politique de soutien à l'emploi, notamment en faveur des travailleurs les moins qualifiés, et une politique davantage axée sur la compétitivité des entreprises. La poursuite concomitante de ces deux politiques et à leur niveau actuel, n'apparaît, en effet, pas soutenable financièrement. Mais les arbitrages devront tenir compte des conséquences de court terme sur l'emploi d'une remise en cause de certains allègements.

M. Philippe Séguin a tout d'abord jugé nécessaire de mieux connaître les prélèvements obligatoires des entreprises, notamment s'agissant de certaines taxes qu'elles acquittent solidairement avec les ménages. L'approche des prélèvements obligatoires en France est, de manière traditionnelle, plus juridique qu'économique, à la différence notamment des pays anglo-saxons. Alors que la concurrence économique est de plus en plus forte et internationalisée, cette lacune pourrait s'avérer préjudiciable au bon pilotage des prélèvements.

Il a ensuite estimé qu'il faut cesser de rechercher une assiette miracle. Les débats sur le transfert des impôts et charges pesant sur les coûts de production vers d'autres assiettes jugées moins pénalisantes pour l'activité économique ont été récurrents en France ces dix dernières années. S'il existe en effet des assiettes plus favorables à l'activité que d'autres, en particulier celles qui ne pèsent pas sur les coûts de production, en revanche aucune « assiette miracle » n'a été malheureusement identifiée pour prélever une recette dynamique sur les entreprises ou sur les ménages sans effet négatif sur l'activité.

Le recours à des assiettes substitutives présente au demeurant des risques propres tels que l'évasion du capital et le découragement de l'investissement en cas de taxation trop forte du capital, les effets inflationnistes de court terme, voire persistants, en cas de taxation de la consommation, ou encore le risque d'effet dépressif sur la demande en cas de taxation des revenus des ménages. Enfin, la position concurrentielle d'une économie en perte de compétitivité ne saurait non plus être durablement

améliorée par un simple basculement d'assiette, l'évolution des salaires finissant en réalité par absorber la baisse des charges.

M. Philippe Séguin a donc souhaité que les bases larges et les taux bas soient privilégiés. Les gouvernements successifs ont utilisé de manière croissante les impôts et charges sociales comme levier de la politique économique, alors que nos principaux concurrents ont plutôt privilégié une plus grande neutralité des prélèvements obligatoires à l'égard de l'activité. Or, l'efficacité de ces politiques est peu évaluée et n'est pas toujours démontrée. Il conviendrait sûrement de s'interroger sur le maintien de certains dispositifs, qui favorisent peu l'attractivité du territoire et la compétitivité des entreprises.

Il a ainsi estimé que l'assiette de l'impôt sur les sociétés pourrait être élargie, permettant une baisse du taux facial. La suppression de la part de la taxe professionnelle pesant sur les équipements pourrait permettre de réduire concomitamment les avantages de l'amortissement dégressif, ou d'aligner les durées d'amortissement sur celles des grands pays européens. De même, la déductibilité des intérêts d'emprunts pourrait être plafonnée, et le niveau de détention du régime mère et fille augmenté pour favoriser des participations véritablement « opérationnelles », plutôt que des montages financiers. Le bénéfice de l'exonération des plus-values de titres de participation pourrait être exclu pour les titres de sociétés situées dans un pays à fiscalité privilégiée, à l'image des dispositions prises en Belgique et en Italie, afin de limiter la fraude fiscale. Un réexamen du régime des groupes pourrait également permettre de limiter certaines opérations qui réduisent l'assiette taxable.

S'agissant de la fiscalité locale, il a jugé souhaitable que la réforme de la taxe professionnelle soit précédée d'une révision des valeurs locatives permettant ainsi une plus grande équité entre les entreprises commerciales et les entreprises industrielles.

En matière de prélèvements sociaux, il a indiqué que le Conseil des prélèvements obligatoires recommande de s'interroger sur l'ensemble des dispositifs d'allègements, de cotisations et d'exemptions d'assiette qui représentent l'équivalent de 6,6 points de cotisations vieillesse déplafonnées. Il a souligné qu'une baisse uniforme des taux serait plus profitable aux secteurs exposés à la concurrence internationale. Elle serait possible à prélèvements constants si l'on réduit les dispositifs dérogatoires, mais avec des conséquences difficiles sur le niveau du coût du travail au voisinage du SMIC, et donc sur l'emploi faiblement qualifié.

M. Philippe Séguin a insisté sur l'idée qu'il faut favoriser l'émergence d'entreprises de taille intermédiaire. Ces entreprises sont en effet globalement défavorisées par la structure des prélèvements obligatoires, notamment au titre de l'impôt sur les sociétés pour celles qui ne sont pas fiscalement intégrées dans un groupe, ou au regard de leur taux d'assujettissement aux cotisations sociales. L'élévation du plafond du bénéfice donnant droit au taux réduit d'impôt sur les sociétés favoriserait la croissance

des entreprises et l'augmentation de leurs fonds propres, en combinant ce taux réduit avec un mécanisme de complément d'imposition en cas de distribution.

Il a ensuite estimé qu'il faut simplifier et stabiliser les prélèvements obligatoires. L'instabilité actuelle des mesures fiscales et sociales en faveur des entreprises ne leur permet pas d'élaborer des anticipations durables et réduit sans doute l'effet recherché de ces dispositifs, notamment en matière d'incitation à l'embauche. Les règles de gouvernance des dépenses fiscales et des niches sociales instituées par la loi de programmation des finances publiques 2009-2012 prévoient notamment une double règle, dite de gage, qui oblige tout d'abord à compenser à due concurrence le coût des créations ou extensions de dispositifs dérogatoires par une réduction d'autres dispositifs de ce type et elle impose, ensuite, de compenser le coût des mesures nouvelles par l'augmentation d'autres recettes. **M. Philippe Séguin** a salué l'adoption de ces dispositifs vertueux et a vivement souhaité qu'ils soient appliqués.

Il s'est prononcé ensuite en faveur d'une amélioration de la lisibilité des prélèvements sociaux. L'allègement général dégressif sur les bas salaires se présente comme une dérogation aux taux de droit commun, moins lisible et moins garanti pour les investisseurs internationaux qu'un système où les taux réduits de cotisations sociales seraient intégrés dans le mode de calcul des cotisations. Mais, sans aller jusqu'à une « barémisation » très complexe des allègements généraux, il pourrait être utile de communiquer aux entreprises leur taux effectif d'assujettissement moyen, comme cela se pratique désormais en matière d'impôt sur le revenu.

M. Philippe Séguin a jugé qu'il convient de laisser moins de place à l'optimisation, aujourd'hui favorisée par la complexité du système de prélèvements obligatoires qui offre des opportunités aux entreprises pour réduire leurs prélèvements fiscaux et sociaux. En contrepartie de ces possibilités d'optimisation ainsi offertes aux entreprises, la loi pourrait mettre en place des procédures d'encadrement et de suivi plus opérationnelles. En matière fiscale, il a suggéré que la France impose une obligation de dévoiler les schémas d'optimisation utilisés par les entreprises, ce qui permettrait une meilleure connaissance de ces pratiques, et une plus grande capacité pour le législateur de circonscrire les schémas les plus excessifs. En matière de prélèvements sociaux, il a évoqué la piste d'une annualisation du calcul des allègements généraux, afin d'éviter les pratiques de certains employeurs qui versent des rémunérations sur plus de douze mois, permettant à un salaire de bénéficiaire pendant onze mois d'allègements au niveau maximal alors que la rémunération annuelle, lissée sur douze mois, est nettement supérieure. Il a noté que cette pratique est très répandue dans certains secteurs, comme dans le secteur financier, le conseil et l'assistance mais est, à l'inverse, rare dans l'industrie.

Enfin, il a estimé que la mise en place d'une assiette fiscale consolidée au niveau européen aura un effet majeur en matière de concurrence

fiscale, mais n'est sans doute réalisable qu'à moyen ou long terme, compte tenu de l'ampleur du chantier et de la résistance de nombreux Etats-membres.

Dans l'attente, il a constaté que l'harmonisation fiscale est imposée par la jurisprudence communautaire qui, au nom du respect du principe de liberté d'établissement, conduit à la révision par strate des législations nationales. Une approche plus pragmatique de la coopération européenne, centrée sur des thématiques précises, pourrait permettre d'harmoniser, par exemple, le traitement des actifs incorporels ou des amortissements.

En conclusion, **M. Philippe Séguin** a noté que la conciliation d'un objectif d'amélioration de l'attractivité et de la compétitivité française avec l'impératif de redressement des finances publiques ne peut résulter de la seule modification de la structure des prélèvements obligatoires. Elle appelle aussi des efforts de limitation de la dépense publique. A cet égard, il a considéré qu'il n'apparaît ainsi pas d'une grande efficacité de présenter un taux de prélèvements obligatoires sur les entreprises élevé par rapport aux autres pays, tout en leur octroyant des aides économiques massives, évaluées à près de 65 milliards d'euros et dispersées sur plus de 6 000 dispositifs.

Il a estimé que le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires démontre à quel point sont assignés à la fiscalité et aux prélèvements sociaux des objectifs foisonnants et parfois contradictoires, comme par exemple la recherche d'un rendement budgétaire pour les collectivités publiques, la lutte contre le chômage, le renforcement du tissu productif français, l'encouragement des exportations ou encore l'attraction des activités sur notre territoire. Tous ces objectifs ne peuvent se situer sur un pied d'égalité.

M. Jean Arthuis, président, a tout d'abord rappelé que c'est la commission des finances du Sénat qui avait souhaité la transformation du Conseil des impôts en Conseil des prélèvements obligatoires. En effet, alors que le budget de la protection sociale est supérieur à ceux cumulés de l'Etat et des collectivités territoriales, il est apparu important d'étendre le champ de compétence de cet organisme. Il a également considéré qu'il appartiendra au législateur de tirer toutes les conséquences des constats et des préconisations exposés dans le rapport.

Il s'est ensuite interrogé sur le fait de savoir s'il existe des impôts de production qui ne sont pas, in fine, supportés par les consommateurs. Il a souhaité savoir s'il ne fallait pas en tirer toutes les conséquences en privilégiant les assiettes pesant directement sur les citoyens, au travers d'impôts sur le patrimoine, d'impôts de consommation ou d'impôts sur les revenus.

M. Philippe Séguin a expliqué que les recherches économiques en matière d'incidence fiscale permettent de connaître les contribuables qui supportent effectivement le coût économique d'une taxe. Sur le plan théorique, on peut penser qu'en économie ouverte les salariés sont perdants à

l'instauration d'une taxe sur le bénéfice. En effet, la mobilité du capital permet d'échapper à la taxe et d'en faire dévier la charge sur les salariés. Cette analyse repose toutefois sur le présupposé, qui n'est pas vérifié empiriquement, de la parfaite mobilité du capital. Les vérifications économétriques confirment cependant largement ces conclusions même si l'importance des transferts est très variable. Ainsi, une récente étude de l'université d'Harvard démontre qu'entre 45 % et 75 % de l'impôt sur les sociétés est payé, in fine, par le travail. Les variations de TVA devraient, en principe, être neutres pour les entreprises. On constate cependant, en France notamment, qu'elles ont récupéré, ces dernières années, une partie de la baisse des taux de TVA. Par conséquent, l'idée selon laquelle taxer les entreprises ou les ménages serait absolument identique d'un point de vue économique n'est pas tout à fait exacte : elle n'est pas totalement vérifiée et elle varie selon les pays et les types de taxes considérés.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a interrogé le Premier président de la Cour des comptes sur la suppression de la taxe professionnelle qu'il est proposé de remplacer partiellement par un impôt sur les entreprises assis sur la valeur ajoutée. Il s'est demandé ce qui pouvait en être attendu en termes de compétitivité et s'il n'était pas contradictoire de conduire une politique d'allègements de charges sur les salaires et, simultanément, de créer un impôt sur la valeur ajoutée, celle-ci étant constituée pour les deux tiers environ par des salaires ?

Il s'est ensuite étonné que, malgré les critiques formulées sur certains taux réduits de TVA, le Conseil des prélèvements obligatoires ne préconise finalement pas de les supprimer.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a également évoqué une étude en cours, conduite à la demande de la commission des finances, par un prestataire extérieur, sur l'impact des nouvelles technologies, comme par exemple le commerce électronique, sur les assiettes d'impositions liées à l'activité économique. Il a souhaité savoir si le Conseil des prélèvements obligatoires a l'intention de travailler sur cette question.

Rappelant les travaux de M. Serge Dassault, rapporteur spécial de la mission « Travail et emploi », **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a noté que les allègements de charges patronales constituent une part très importante des dépenses fiscales et s'est demandé si leur réduction peut être considérée comme une piste opérationnelle pour réduire le recours à l'endettement.

Sur la réforme de la taxe professionnelle, **M. Philippe Séguin** a tout d'abord estimé qu'il lui est difficile de s'exprimer sur une réforme qui n'existe pas encore. Il a indiqué que cette question sera abordée par le prochain rapport du Conseil des prélèvements obligatoires consacré à la fiscalité locale. Il a toutefois estimé que cette réforme devrait alléger massivement l'imposition des entreprises industrielles. Elle offre également un effet d'aubaine pour les

secteurs abrités de la concurrence tels que la construction ou les services aux particuliers.

L'assiette « valeur ajoutée », qui présente les avantages d'être une assiette très large, permettant ainsi un rendement élevé avec un taux faible, est neutre à l'égard du capital et du travail et évolue en fonction du taux de croissance de l'économie. En revanche, elle est par nature nationale, ce qui risque de distendre le lien fiscal entre les collectivités territoriales et les entreprises. Elle reste également un impôt de production et a pour effet de transférer, dans le projet envisagé, une part de la taxation du capital vers le facteur travail. Elle n'allège donc pas véritablement les coûts de production.

M. Philippe Séguin a ajouté que la répartition de la valeur ajoutée selon les secteurs d'activité est très hétérogène et montre une concentration sur l'industrie qui représente 35 % de la valeur ajoutée des entreprises non financières.

Sur la question des taux réduits de TVA, **M. Philippe Séguin** a souhaité que le Parlement tire toutes les conséquences des constats présentés dans le rapport du Conseil, rappelant que celui-ci reste circonspect quant aux effets bénéfiques attendus du taux de 5,5 %, notamment dans le domaine de la restauration.

Sur la question de l'impact des nouvelles technologies sur l'assiette fiscale, **M. Philippe Séguin** a indiqué qu'il s'agit là d'un vrai sujet, que le Conseil des prélèvements obligatoires aurait intérêt à explorer. Il apparaît évident, à première vue, qu'il existe une érosion des assiettes.

En ce qui concerne la remise en cause des allègements généraux de charges sociales, **M. Philippe Séguin** a rappelé que leur montant s'élève à 21 milliards d'euros, dont près de 3 milliards pour les heures supplémentaires et le rachat des heures de réduction du temps de travail (RTT). Ces dispositions sont plus favorables aux petites entreprises et aux secteurs abrités. Mais elles ne le sont pas assez pour les PME qui cherchent à se développer.

Il a estimé que le Parlement est seul juge de l'équilibre à définir entre la défense de la compétitivité des entreprises et le soutien à l'emploi mais que, en tout état de cause, il n'apparaît pas possible de poursuivre les deux objectifs concomitamment. Le choix politique se situe entre la compétitivité et une préférence pour le court ou le moyen terme.

M. Jean-Jacques Jegou a déploré l'incapacité française, contrairement à l'Allemagne par exemple, à faire grandir les PME. Il a regretté que le système fiscal et de prélèvements sociaux crée des trappes à bas salaires qui empêchent de nombreux Français de vivre correctement de leur travail. Il a vivement souhaité que les bases fiscales des impôts locaux soient révisées le plus rapidement possible.

M. Philippe Séguin a tout particulièrement insisté sur le caractère incontournable de cette réforme pour des motifs d'équité et d'efficacité économique. La mise en œuvre effective de la révision des bases n'est pas insurmontable, même s'il est clair qu'il y aura des gagnants et des perdants.

M. Joël Bourdin a constaté la dégradation croissante de l'équilibre de la balance commerciale entre la France et l'Allemagne au détriment de notre pays et s'est demandé si le Conseil des prélèvements obligatoires a analysé les différences du coût du travail entre les deux pays.

M. Maximilien Queyranne, rapporteur général du Conseil des prélèvements obligatoires, a indiqué que le rapport aborde cette question et que le coût moyen d'une heure de travail en France est de 25,25 euros contre 27,80 euros en Allemagne. Si la France prélève un total de cotisations patronales plus élevé, les salaires distribués sont plus faibles. On constate ainsi un effet-substitution entre salaires et cotisations patronales.

M. Jean Arthuis, président, a remarqué que les montants cités constituent des valeurs moyennes et que le coût du travail qualifié, déterminant pour la compétitivité des entreprises, est, en réalité, davantage imposé en France. Les allègements de cotisations patronales dont bénéficient les emplois non qualifiés apparaissent d'autant moins justifiés que ces derniers ne sont en général pas délocalisables.

M. Maximilien Queyranne a confirmé que les cotisations employeurs représentaient, en 2006, 21 % du salaire médian en Allemagne contre 42 % en France et que, de fait, la France a choisi d'alléger les prélèvements sur le travail non qualifié.

M. Philippe Séguin a estimé que, en matière de rééquilibrage des comptes publics, il y a peu à attendre de la baisse du nombre de fonctionnaires et qu'il convient donc de s'intéresser en premier lieu aux dépenses d'intervention.

M. Jean-Pierre Fourcade a salué la qualité du rapport remis à la commission. Constatant que la législation est complexe et instable, il a jugé qu'il est effectivement très difficile pour les entreprises d'adopter un plan de développement alors que les paramètres fiscaux sont affectés de changements incessants. Il s'est demandé s'il est envisageable de prévoir une réforme institutionnelle qui permettrait de découpler l'examen des mesures budgétaires et des mesures fiscales, le budget conservant son caractère annuel et la loi fiscale étant adoptée et révisée selon un rythme triennal.

M. Philippe Séguin s'est déclaré séduit par cette idée mais a douté que trois ans constituent un délai suffisant pour réduire le sentiment d'instabilité qui prévaut aujourd'hui. Il a rappelé que les chefs d'entreprises et les investisseurs étrangers détestent par-dessus tout l'incertitude.

Mme Catherine Démier, secrétaire générale du Conseil des prélèvements obligatoires, a souligné à son tour à quel point l'instabilité et le foisonnement de la norme fiscale constituent un inconvénient majeur pour les petites entreprises, la complexité favorisant les grandes structures, qui adoptent des stratégies d'optimisation fiscale, alors que les PME sont désarmées sur ce terrain.

M. Jean Arthuis, président, a noté que l'optimisation fiscale engendre le développement d'une véritable « industrie » qui met en péril l'équilibre des finances publiques.

M. Christian Gaudin a évoqué les travaux qu'il conduit, en qualité de rapporteur spécial des crédits de la recherche et de l'enseignement supérieur, sur le crédit d'impôt recherche et sur l'impact de sa réforme en 2008. Deux constats peuvent d'ores et déjà être dressés : le crédit d'impôt recherche bénéficie principalement aux grandes entreprises ; les entreprises de services bénéficient plus que l'industrie de ce dispositif.

M. Philippe Séguin a rappelé que ce sujet préoccupe la Cour des comptes depuis plusieurs années.

M. Yann Gaillard s'est demandé s'il est envisageable d'exclure certaines branches professionnelles du bénéfice du crédit d'impôt recherche.

M. Maximilien Queyranne a souligné que le rapport du CPO tente de dresser un premier bilan de la réforme de 2008, qui se traduit par une montée en charge progressive du coût du dispositif. Il a indiqué que les analyses sectorielles montrent que le crédit d'impôt recherche, évalué en volume, a plutôt tendance à avantager le secteur tertiaire, même si des difficultés statistiques empêchent une lisibilité fine de ses effets.

En réponse à **M. Jean Arthuis, président**, qui évoquait les 6 000 dispositifs permettant de dispenser 65 milliards d'euros d'aides publiques aux entreprises mentionnées en conclusion du rapport du CPO, **M. Philippe Séguin** a répondu que les allègements de charges correspondent à près de la moitié de ce montant.

EXAMEN DU RAPPORT

Au cours d'une réunion tenue le **jeudi 15 octobre 2009**, sous la **présidence de M. Yann Gaillard, vice-président, puis de M. Jean Arthuis, président**, la commission a entendu une **communication de M. Philippe Marini, rapporteur général**, sur les **prélèvements obligatoires et leur évolution**.

Procédant à l'aide d'une vidéo-projection, **M. Philippe Marini** a souligné que l'évolution du taux de prélèvements obligatoires résulte d'un double phénomène : d'une part, les «mesures nouvelles», qui sont des modifications législatives ou réglementaires, ayant un impact permanent sur le niveau de prélèvements obligatoires ; d'autre part, les variations spontanées du taux de prélèvements obligatoires, dues, en particulier, aux fluctuations de l'activité économique et qui n'ont normalement un impact qu'à court terme.

Le niveau actuel du taux de prélèvements obligatoires provient notamment des allègements réalisés par les Gouvernements successifs. Ainsi, de 1999 à 2010, les mesures adoptées auront eu pour effet de réduire le taux de prélèvements obligatoires de 3,5 points de produit intérieur brut (PIB). Autrement dit, selon cette approche purement comptable, en leur absence le déficit structurel serait inférieur de 3,5 points de PIB à son niveau actuel. Ces mesures se décomposent entre un allègement de 2,6 points de PIB sur la période 1999-2002, un alourdissement de 0,9 point de PIB de 2003 à 2006, et un allègement de 1,8 point de PIB entre 2007 et 2010, dont 0,7 point de PIB en 2009 et 2010, comprenant 0,5 point de PIB de mesures non pérennes devant disparaître en 2011 du fait du contrecoup de la suppression de la taxe professionnelle.

M. Philippe Marini a indiqué que selon le Gouvernement, le taux de prélèvements obligatoires sera de 40,7 % en 2009 et en 2010. Un niveau aussi faible n'a pas été atteint depuis 1981. Si une baisse du taux de prélèvements obligatoires est une bonne chose, on peut en revanche s'inquiéter des conditions de la baisse actuelle, largement subie, et qui aggrave le déficit public.

Le Gouvernement prévoit actuellement des recettes nettes d'impôt sur les sociétés de 19 milliards d'euros en 2009 et de 33 milliards d'euros en 2010, en nette baisse par rapport aux prévisions précédentes. La commission des finances, par ses moyens propres, parvient à des résultats analogues, de respectivement 16 milliards d'euros et 31 milliards d'euros. Les recettes d'impôt sur les sociétés net étaient, au début du mois de septembre 2009, de seulement 2,95 milliards d'euros, contre 27,43 milliards d'euros l'année dernière à la même date. Cette situation s'explique, bien entendu, en grande partie par le plan de relance. Schématiquement, les recettes d'impôt sur les sociétés net s'effondrent en 2009 en raison d'un triple phénomène. Tout d'abord, les quatre acomptes sont calculés sur la base des faibles bénéficiaires de 2008. Ensuite, l'Etat doit rembourser aux entreprises le trop perçu en 2008. Enfin, le plan de relance comprend divers allègements d'impôt sur les sociétés. Chacun de ces phénomènes ayant un impact

de l'ordre de 10 milliards d'euros, les recettes nettes d'impôt sur les sociétés s'en trouvent réduites d'environ 30 milliards d'euros par rapport à leur niveau d'avant la crise, ce qui explique qu'elles soient inférieures à 20 milliards d'euros. Selon les estimations de la commission des finances, le produit de l'impôt sur les sociétés devrait, après la crise, se rapprocher de 40 milliards d'euros (contre 50 milliards d'euros avant la crise).

Les impôts et les taxes affectés au financement des administrations de sécurité sociale représentent 27,9 % de leurs recettes en 2008, contre 1,7 % en 1980. Cette augmentation a résulté, notamment, de la création de la cotisation sociale généralisée (CSG) en 1991, de la mise en place du premier « panier fiscal » en 2006 pour compenser le coût de la politique d'allègements généraux, et de celle d'un second « panier fiscal » en 2007 pour compenser le coût des exonérations de charges sur les heures supplémentaires. Par ailleurs, on a assisté à une fiscalisation de la dette sociale depuis 1996, au financement de laquelle sont affectées la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) et, depuis 2009, une fraction de la CSG.

Les recettes fiscales de la sécurité sociale sont globalement peu lisibles.

M. Joël Bourdin a déclaré partager ce point de vue.

M. Philippe Marini a estimé que cette situation résulte de plusieurs facteurs : l'éclatement entre différents organismes du produit de certaines recettes, comme la CSG ou les droits de consommation sur les tabacs ; l'affectation de multiples impôts (principe des « paniers fiscaux ») afin de compenser le coût pour la sécurité sociale de la politique de l'emploi ; la partition du produit de certaines taxes entre l'Etat et les organismes de sécurité sociale ; la faible stabilité de ce système de financement.

Il a jugé qu'il serait irresponsable, dans le contexte actuel de sortie de crise, d'alourdir rapidement les prélèvements obligatoires. Schématiquement, il on peut distinguer trois grands scénarios en termes de croissance :

- dans le premier scénario –peu vraisemblable –, la crise actuelle ne serait qu'un « accident de parcours », qui serait intégralement rattrapé en termes de PIB par une croissance de 3 % par an de 2011 à 2017 ;

- dans le deuxième scénario, la croissance retrouverait son rythme tendanciel (de l'ordre de 2 %) après la crise, qui correspondrait à une perte définitive de PIB de l'ordre de 7 points de PIB, l'écart par rapport au rythme tendanciel dû à la crise n'étant jamais rattrapé ;

- dans le troisième scénario, après la crise la croissance structurelle serait réduite à 1 % par an (notamment du fait de la limitation du recours des agents à l'endettement).

Ces scénarios de croissance ont des implications importantes en termes de taux de prélèvements obligatoires. Le deuxième scénario correspond à un taux de prélèvements obligatoires qui, malgré le « ressaut » de 2011, correspondant au contrecoup de la suppression de la taxe professionnelle, se stabiliserait à moins de 42 %, contre 43 % avant la crise. Le troisième scénario, correspondant à une « décennie perdue » de croissance durablement faible, le ramènerait à 40 %, si l'on suppose que les recettes fiscales obéissent à leurs déterminants habituels, et, du fait de la faible croissance, augmentent donc moins vite que le PIB.

M. Philippe Marini a considéré que si la programmation pluriannuelle des finances publiques prévue par la loi n° 2009-135 du 9 février 2009 a été caduque dès le départ, ce texte comporte cependant des règles de « bonnes pratiques » de nature à sécuriser les prélèvements obligatoires, qui devraient être considérées juridiquement contraignantes.

Mme Nicole Bricq a déclaré partager ce point de vue.

M. Philippe Marini a rappelé qu'en matière de discipline budgétaire, la loi précitée comprend deux règles essentielles :

- l'article 11 oblige, chaque année, à gager les mesures nouvelles accroissant les « niches » fiscales (y compris, semble-t-il, celles de fiscalité locale) ou sociales par d'autres mesures nouvelles relatives à la même catégorie de « niches » et en sens contraire ;

- l'article 10, qui ne s'entend qu'à l'échéance de la période de programmation, soit 2012, interdit de fait de prendre des mesures nouvelles - qu'elles concernent ou non des niches - qui, considérées globalement, réduiraient les recettes fiscales de l'Etat ou les recettes des régimes obligatoires de base de sécurité sociale.

A cela s'ajoute l'obligation, résultant de l'article 12, d'évaluer le stock de « niches » au plus tard le 30 juin 2011.

A l'initiative de la commission des finances du Sénat, l'article 11 s'entend au titre de chaque année de la période de programmation et non de la période de programmation considérée globalement. Cependant le Gouvernement interprète cette disposition d'une manière qui la vide de son sens. En effet, il prend en compte uniquement le coût des « niches » en régime de croisière. Il considère donc que la règle est quasiment respectée par le projet de loi de finances pour 2010, puisqu'en régime de croisière les mesures prises à partir de la loi de finances initiale pour 2009 coûteront seulement 0,2 milliard d'euros par an. Cependant, en 2010, ces mesures coûteront 2,2 milliards d'euros. La prise en compte du seul impact à long terme des dispositions relatives aux « niches » vide la règle de la loi de programmation des finances publiques de l'essentiel de sa portée. Tout d'abord, le Gouvernement de 2013 pourrait ne pas se sentir très lié par les décisions prises par le Gouvernement actuel, et rien ne l'empêcherait

d'instaurer à son tour de nouvelles « niches », dont la durée serait limitée à quelques années ou qui seraient compensées par des mesures ne devant entrer en vigueur que progressivement. Ensuite, le coût effectif des mesures en régime de croisière ne pourra être vérifié que trop tardivement pour qu'il soit possible de juger de l'effectivité de l'application de la règle.

M. Jean-Jacques Jégou a souligné que l'instauration du taux réduit de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) dans le secteur de la restauration coûtera 3 milliards d'euros par an, selon l'estimation du Gouvernement. Il s'est interrogé sur la pertinence de cette mesure.

M. Philippe Marini a souligné le silence du Gouvernement sur l'application de l'article 10 de la loi précitée. Selon les estimations de la commission des finances, les mesures prises à partir de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 devraient alourdir les recettes de la sécurité sociale de 3,1 milliards d'euros en 2011 : la sécurité sociale se conforme donc, à ce stade, à la règle. En revanche, les mesures prises à partir de la loi de finances initiale pour 2009 devraient réduire les recettes fiscales de l'Etat de 6,5 milliards d'euros : pour respecter la règle, il faudrait donc prendre, d'ici la fin de la période de la programmation, en 2012, des mesures qui les alourdissent de ce montant.

M. Yann Gaillard s'est interrogé sur l'utilité de la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques.

M. Philippe Marini a jugé le montant de la taxe carbone prévu pour 2010 relativement modeste. De fait, la taxe carbone occasionnera un renchérissement de 4,52 centimes d'euros par litre de gazole et de 4,11 centimes d'euros par litre d'essence, alors que la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) applicable à ces carburants s'élève respectivement à 42,84 et à 60,69 centimes d'euros par litre. Néanmoins, la taxe carbone peut constituer un impôt d'avenir : en tant qu'accise, elle apparaît particulièrement adaptée à la mise en œuvre d'une stratégie globale de « basculement » de la pression fiscale du travail ou de la production vers la consommation. L'opportunité d'une telle démarche en France doit être appréciée à l'aune, d'une part, de ses effets sur la croissance et la compétitivité, qui semblent légèrement positifs dans les pays étrangers précurseurs et, d'autre part, de sa capacité à procurer des ressources stables, sinon croissantes, à l'Etat. Cette question peut apparaître particulièrement épineuse s'agissant des taxes comportementales, à caractère « biodégradable ». L'augmentation progressive du tarif pose la question de la disparition progressive des mesures dérogatoires.

La création de la taxe carbone doit donner lieu à un réexamen des nombreuses niches fiscales environnementales qui, qu'elles favorisent ou qu'elles entravent la protection de l'environnement, envoient aujourd'hui des « signaux » contradictoires aux agents économiques tout en pesant de plus en plus lourdement sur le budget de l'Etat. Ne disposant d'aucune évaluation globale de la dépense fiscale en matière environnementale, votre rapporteur général s'est attaché à recenser le coût des mesures dérogatoires chiffrées dans les annexes « Voies et

moyens » des projets de loi de finances pour 2007, 2008 et 2009. Il en ressort que le coût de l'ensemble des « niches grises », entendues comme les mécanismes de défiscalisation au titre des accises énergétiques, avoisinait 5,3 milliards d'euros en 2009, soit davantage que le produit attendu de la taxe carbone. La même année, la dépense fiscale associée aux « niches vertes » était estimée à 1,6 milliard d'euros, après avoir culminé à 2,1 milliards d'euros en 2008 en raison de la montée en puissance du crédit d'impôt « développement durable ». Au total, il est donc possible de considérer que l'ensemble des dépenses fiscales en faveur ou en défaveur de l'environnement grève les recettes de l'Etat d'un montant annuel proche de 7 milliards d'euros, dans le but d'envoyer des « signaux-prix » contradictoires aux différents agents économiques. A cette aune, la présentation de la taxe carbone comme véritable « tournant » de notre politique fiscale mérite d'être relativisée, une réelle inflexion de notre stratégie en matière de fiscalité écologique restant conditionnée à une évaluation et, le cas échéant, à un « recalibrage » progressif de l'ensemble des dispositifs qui viennent d'être évoqués.

Depuis 2002, les Gouvernements successifs ont mené des politiques de baisse des prélèvements sur les entreprises. **M. Philippe Marini** a renvoyé aux travaux de la mission commune d'information du Sénat sur les centres de décisions économiques, et au rapport d'information rédigé par M. Christian Gaudin.

Pour faire face à la crise, le soutien aux entreprises a constitué l'axe central de la politique économique du Gouvernement : par le soutien aux banques et aux assureurs-crédits, pour éviter la paralysie des circuits économiques, mais aussi par des mesures fiscales en faveur de la trésorerie des entreprises. Ces mesures de relance en faveur des entreprises, telles que le remboursement anticipé des créances au titre du crédit d'impôt recherche, mesure dont le projet de loi de finances pour 2010 propose d'ailleurs la reconduction, coûteront 14,8 milliards d'euros en 2009. Selon l'étude récemment réalisée par le Conseil des prélèvements obligatoires à la demande de la commission des finances, en application de l'article L. 351.-3 du code des juridictions financières, sur les prélèvements obligatoires des entreprises dans une économie globalisée, les entreprises et les employeurs ont bénéficié, entre 2001 et 2008, d'un gain global de 12,7 milliards d'euros tandis que les ménages et les employés bénéficiaient de 21,3 milliards d'euros d'allègements fiscaux et sociaux.

En matière de fiscalité des entreprises, la suppression de la taxe professionnelle est assurément une réforme de structure importante. Elle est destinée à procurer un allègement fiscal aux entreprises de 4,3 milliards d'euros par an, net d'impôt sur les sociétés, en régime de croisière. En 2010, les entreprises bénéficieront des effets de la réforme et percevront dans le même temps des dégrèvements de taxe professionnelle dus au titre de 2009. Leur gain en 2010 s'établira à 11,6 milliards d'euros.

La suppression de la taxe professionnelle s'accompagne de la création de deux impôts nouveaux, l'un assis sur l'ancienne part foncière de la taxe

professionnelle, l'autre consacrant l'assiette « valeur ajoutée », déjà utilisée pour calculer la cotisation minimale de taxe professionnelle et son plafonnement. Il est trop tôt pour apprécier de manière fine les effets de la réforme sur les entreprises, par secteur d'activité ou par niveau de chiffre d'affaires. En outre, il faut désormais évaluer ces effets au regard du nouveau texte de référence, qui est celui proposé par la commission des finances de l'Assemblée nationale qui, parmi les nombreux aménagements qu'il apporte, a proposé de « territorialiser » l'assiette « valeur ajoutée » et de transférer deux milliards d'euros de produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des départements vers les communes et les établissements publics de coopération intercommunale.

M. Philippe Marini a estimé qu'une bonne réforme de la fiscalité locale doit obéir à trois principes : maintenir une cohérence entre les compétences des collectivités territoriales et les sources de financement de ces collectivités ; rejeter le principe de spécialisation de la fiscalité locale, qui est une « fausse bonne idée » ; garantir, autant que possible, le respect de l'autonomie financière et fiscale des collectivités territoriales. Par ailleurs, il convient de concilier deux exigences en partie contradictoires : inscrire l'ensemble de la réforme, y compris son volet relatif aux collectivités territoriales, dans la loi de finances initiale pour 2010, afin de donner de la visibilité à ces dernières ; réaliser, au cours de l'année 2010 les inévitables ajustements, qui seront nécessaires à l'entrée en vigueur complète du dispositif en 2011.

M. Philippe Marini a présenté un chiffrage de la réforme préconisée par la commission des finances, parfois qualifiée de « triptyque » ou de « trilogie », consistant à supprimer l'impôt de solidarité sur la fortune et le bouclier fiscal, et à créer une tranche supérieure de l'impôt sur le revenu. Les travaux exploratoires de la commission suggèrent que si l'abrogation de l'impôt de solidarité sur la fortune et du bouclier fiscal susciterait une perte de recettes de l'ordre de 3,4 milliards d'euros, la mise en place d'une tranche supplémentaire d'impôt sur le revenu à un taux de 50 % à partir de 83 406 euros ne rapporterait que 2 milliards d'euros, ce qui obligerait à inclure cette nouvelle tranche dans un « bouquet substitutif » de recettes fiscales, dont les autres éléments pourraient, par exemple, consister en la suppression de la déductibilité de la CSG sur les revenus du capital, en l'augmentation d'un point de l'imposition sur les plus-values mobilières et en l'alignement à 18 % de l'imposition des plus-values immobilières.

La pression sur les dépenses est forte. Certes, il importe de poursuivre la recherche systématique d'économies. Cependant, les dépenses de l'Etat sont rigides, et les marges de manœuvre portent essentiellement sur une enveloppe de l'ordre de seulement 110 milliards d'euros, constituée des dépenses d'intervention et de fonctionnement. Par ailleurs, les charges inéluctables qu'il faudra supporter dans l'avenir sont lourdes et tiennent pour une large part au vieillissement de la population. Les dépenses liées au vieillissement pourraient augmenter de 3,2 à 7 points de PIB en 2050 par rapport à la situation de 2004. Aux charges liées au vieillissement, il faut ajouter l'augmentation probablement durable du chômage, et l'« épée de Damoclès » de la charge de la dette.

A moins de supposer un rattrapage de la perte de PIB due à la crise, sans mesures nouvelles alourdissant les prélèvements obligatoires, ramener à moyen terme le déficit public à son niveau d'avant la crise – sans parler du fait d'atteindre un niveau proche de l'équilibre – semble un exercice très difficile, pour ne pas dire impossible.

La dette consolidée issue des régimes obligatoires de base a atteint 109,1 milliards d'euros à la fin de l'année 2008, soit une progression de 14 % depuis la fin 2006. Les « déficits cumulés » du régime général en 2009 et 2010 s'élèveraient à 56,3 milliards d'euros (hors mesures PLFSS 2010). Le choix du Gouvernement de ne pas transférer ces déficits à la CADES a pour conséquence de les faire supporter par l'ACOSS. Le plafond d'avances de l'ACOSS devrait être fixé à 65 milliards d'euros pour 2010 : une situation peu soutenable à moyen terme. Compte tenu des « tarifs » de reprise de ces déficits par la CADES, tout report de décision risque de se révéler de plus en plus coûteux.

Il ne serait pas responsable d'alourdir les prélèvements obligatoires tant que la crise n'est pas terminée. Ce serait en effet faire de la « relance à l'envers ». Pourtant, le supplément de déficit à combler du fait de la crise semble considérable. Le déficit public était avant la crise de l'ordre de 3 points de PIB chaque année, ce qui correspondait à son niveau structurel. Si le PIB baissait de 7 points et si ensuite la croissance reprenait son rythme tendanciel, le déficit structurel pourrait s'en trouver accru d'environ 5 points, et le déficit de 2009 et 2010, de l'ordre de 8 points de PIB, devenir structurel. Par ailleurs, dans le cas de figure où la croissance serait durablement égale à 1 % par an, le déficit public augmenterait, les dépenses progressant légèrement plus rapidement que le PIB, alors que les recettes augmenteraient moins rapidement. Le déficit pourrait alors approcher les 10 points de PIB dans une dizaine d'années. Certes, il n'est pas possible de déterminer dès à présent l'ampleur des réductions de dépenses ou des augmentations de recettes nécessaires pour compenser les effets de la crise sur les finances publiques. Il est cependant probable que le montant de ces réductions ou augmentations soit élevé, représentant l'équivalent de plusieurs points de PIB. Un point de PIB valant environ 20 milliards d'euros, plusieurs dizaines de milliards d'euros devront être dégagés en supplément des 60 milliards d'euros nécessaires pour résorber les 3 points de PIB de déficit structurel initial.

M. Jean Arthuis, président, a souligné la nécessité de se préparer à agir sur les dépenses et de ne pas exclure des augmentations d'impôt, de façon à contenir la dérive des déficits et de la dette. La réforme de la taxe professionnelle sera largement évoquée lors du prochain débat sur les prélèvements obligatoires et leur évolution, qui se tiendra en séance publique le 22 octobre 2009. L'instauration d'un taux national de la nouvelle cotisation assise sur la valeur ajoutée serait un puissant instrument de péréquation.

M. Bernard Angels a considéré que, dès lors que majorité et opposition sénatoriales jugent alarmante la situation des finances publiques, le Sénat ne peut adopter le projet de loi de finances pour 2010. La présentation du

rapporteur général n'a pas évoqué le grand emprunt annoncé par le Président de la République. Il faut « éviter le pire » en matière de finances locales.

Mme Nicole Bricq a estimé que les prélèvements obligatoires devraient être rebaptisés « prélèvements aléatoires », dès lors qu'ils sont à ce point liés à la conjoncture. La notion de prélèvements obligatoires, sujette à interprétation, permet moins les comparaisons internationales que celle de recettes publiques. Evoquant l'intitulé de l'une des parties de l'exposé du rapporteur général – « l'impossibilité d'accroître rapidement les prélèvements obligatoires » –, elle a considéré qu'en 2012, le Gouvernement sera jugé sur la capacité qu'il aurait eu ou non de réduire le déficit public structurel. Il ressort du rapport précité du Conseil des prélèvements obligatoires que les nombreux allègements de fiscalité des entreprises n'ont pas eu d'impact significatif sur leur compétitivité. L'autonomie fiscale des collectivités territoriales est certes un principe important, mais il convient de le concilier avec les exigences de la péréquation. L'impôt sur les sociétés a un taux trop élevé et une assiette trop étroite. On peut s'interroger sur l'efficacité du crédit impôt-recherche (CIR).

M. Jean Arthuis, président, a indiqué que M. Christian Gaudin présentera prochainement devant la commission un point d'étape de son contrôle sur le CIR.

M. Christian Gaudin a précisé que sa communication est prévue pour le 12 novembre 2009.

Mme Nicole Bricq a considéré que le critère essentiel pour juger de la politique du Gouvernement en matière de finances publiques est le solde primaire du budget de l'Etat.

M. Jean-Pierre Fourcade a estimé que, pour éviter une hausse des taux d'intérêt à long terme en 2010, le Gouvernement doit rassurer les marchés, d'une part en passant au prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu et en doublant le produit de cet impôt, grâce à une réduction de la dépense fiscale et, d'autre part, en affectant le produit de la taxe carbone au désendettement. Il a annoncé son intention de déposer un amendement sur ce dernier point.

M. Jean Arthuis, président, a souligné que cela reviendrait seulement à réduire le besoin de financement de l'Etat.

M. Jean-Jacques Jégou a jugé la situation financière de la sécurité sociale « insoutenable ». Le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2010 prévoit de fixer le plafond d'avances de trésorerie de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) à 65 milliards d'euros, soit un niveau sans commune mesure avec les plafonds précédents les plus élevés, 33 milliards d'euros en 2004 et 36 milliards d'euros en 2008. Cela n'est plus un déficit de trésorerie, mais un « trou abyssal ». Cette situation résulte du choix du Gouvernement de ne pas transférer les déficits accumulés en 2009 et 2010 à la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) et donc de faire supporter

par l'ACOSS des déficits de trésorerie qui vont au delà des découverts infra-annuels. S'agissant du schéma de financement des besoins de l'ACOSS, il s'est interrogé sur le partenariat avec la Caisse des dépôts et des consignations (CDC), rappelant que la renégociation de la convention financière entre l'ACOSS et la CDC n'a pas débouché sur une augmentation du seuil de liquidités accordées par la CDC.

En réponse à M. Bernard Angels, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a considéré que le fait de déplorer le niveau élevé du déficit public ne doit pas nécessairement conduire à rejeter le projet de loi de finances pour 2010. Le futur « grand emprunt » place le Parlement dans une « situation originale », puisque celui-ci risque de devoir se prononcer sur le projet de loi de finances pour 2010 sans en connaître les caractéristiques, qui doivent être déterminées en janvier 2010 par une loi de finances rectificative. Le « grand emprunt » pourrait servir à financer une caisse qui financerait des projets et acquitterait la charge de sa dette grâce aux revenus suscités par ceux-ci. En réponse à Mme Nicole Bricq, il a rappelé avoir souligné à plusieurs reprises, lors de ses communications précédentes relatives aux prélèvements obligatoires, les ambiguïtés méthodologiques de la notion de prélèvements obligatoires. Si une partie de son exposé est intitulée « l'impossibilité d'accroître rapidement les prélèvements obligatoires », c'est parce qu'il ne serait pas envisageable d'« ajouter la crise à la crise » en alourdissant les prélèvements obligatoires dans le contexte actuel. La portée d'une réduction des « niches » de l'impôt sur les sociétés paraît limitée en pratique, les principales mesures qui réduisent l'assiette de cet impôt n'étant pas des « niches » mais des parties intégrantes de la structure de cet impôt. L'assiette de l'impôt sur les sociétés devrait être harmonisée entre les Etats de l'Union européenne. En réponse à M. Jean-Pierre Fourcade, il a considéré que, s'il est nécessaire de moderniser l'impôt sur le revenu, il convient pour cela d'attendre la fin de la crise. Il a déclaré partager les doutes de M. Jean-Jacques Jégou au sujet de l'opportunité économique du passage du secteur de la restauration à la TVA au taux réduit.

