

N° 52

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

Annexe au procès-verbal de la séance du 3 novembre 2004

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

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

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

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

INTRODUCTION

Traditionnellement, le rapport sur l'évolution des prélèvements obligatoires est l'occasion, après le débat d'orientation budgétaire de la fin du printemps et avant le projet de loi de finances, d'avoir une **vision globale du poids de l'Etat dans l'économie**.

C'est à ce stade de la procédure budgétaire que l'on peut, en s'efforçant de s'abstraire des urgences de l'heure, prendre du recul et s'interroger sur les orientations à donner à nos politiques fiscale et sociale pour que la France retrouve le chemin de la croissance et puisse affronter la compétition mondiale.

La France sous anesthésie

Dans son rapport intitulé *Le sursaut*, le groupe de travail présidé par M. Michel Camdessus constate que la France « décroche » sous « anesthésie ».

La formule mérite d'être méditée et commentée. Il convient de s'interroger sur les origines d'un nouveau mal français, d'autant plus difficile à combattre qu'il est diffus : « *C'est aussi profondément déstabilisant pour le lien social et source de pessimisme profond sur l'avenir. Si la précarité augmente alors que la protection de l'emploi se renforce, il est inévitable que les citoyens éprouvent un sentiment d'impuissance face à des évolutions qui paraissent les dépasser* »¹.

La situation de malaise, de dépression au sens à la fois économique et psychologique, dans laquelle se trouve la France depuis trente ans et dont elle n'est sortie qu'à de rares moments d'euphorie, tient largement à ce que les Français ont du mal à faire face à la crise de leur modèle de croissance.

Un des paradoxes et non des moindres à cet égard, est que cet **état de crise latente vient précisément de ce que notre économie est aujourd'hui à l'abri des crises**.

Jusqu'à la moitié du vingtième siècle et même un peu au-delà, les gouvernements se savaient menacés de crises financières sévères, qui n'étaient que la version moderne des banqueroutes d'autrefois. Ils sont restés, ensuite, vulnérables face à des crises de change, qui venaient sanctionner la mauvaise

¹ « *Le sursaut. Vers une nouvelle croissance pour la France* ». Groupe de travail présidé par M. Michel Camdessus. *La Documentation française* p. 40.

gestion ou tout simplement, l'incapacité d'une économie à restaurer ses grands équilibres.

Aujourd'hui, avec l'avènement de l'euro, tout se passe comme si l'on était protégé de la pression, parfois irrationnelle, des marchés, et c'est un progrès. Mais la médaille a son revers. Si **la France** s'est pour ainsi dire immunisée contre la « douleur économique », ce qui renvoie à l'idée d'anesthésie avancée par le rapport Camdessus, elle **est devenue moins réactive** : de même que, pour un organisme vivant, la souffrance a pour vertu de l'alerter du danger et de l'inciter à réagir, une économie sans crise aiguë a tendance à différer des ajustements dont elle ne perçoit pas la nécessité.

La France n'a pas connu d'équilibre budgétaire depuis 30 ans. Il y a là le signe de l'inadéquation de notre modèle économique et social. Il en est ainsi parce que, à des degrés divers, elle a cherché depuis 1973 à compenser les effets des contraintes extérieures sans jamais parvenir à pousser jusqu'à leur terme les réformes de structure nécessaires.

La croissance des dépenses publiques et, corrélativement, l'augmentation des prélèvements obligatoires, témoignent de la tentation de l'opinion de demander à l'Etat « toujours plus » et de faire de lui le protecteur tout puissant du niveau de vie des Français. La **dépense publique est devenue une véritable drogue**, qui engendre des **phénomènes de dépendance** dont il est difficile de se déshabituer.

Et pourtant, force est de constater **l'échec de cette politique de neutralisation des effets des chocs externes et de la concurrence internationale sur notre économie**. Le sentiment d'impuissance évoqué par le rapport Camdessus, vient de ce que l'opinion a du mal à admettre **les limites, voire la faillite, des stratégies menées depuis 30 ans** : l'augmentation des transferts sociaux, d'une part, la croissance de l'emploi public, et plus récemment le partage du travail, d'autre part.

A cet épuisement d'un modèle de développement, correspond celui de nos marges de manœuvre financières. A supposer que l'on veuille poursuivre dans la même voie, on n'est plus en mesure de le faire dès lors que le montant des **prélèvements obligatoires** a atteint ses **limites en proportion du PIB**.

La France ne peut assurément prélever plus sur son économie dès lors qu'elle s'insère dans une compétition mondiale qui, précisément, a conduit depuis vingt ans nos principaux concurrents à procéder à une **diminution générale des taux de prélèvements obligatoires**. Le monde anglo-saxon a montré la voie, la plupart des pays ont marché sur ses traces. Notre pays a suivi tardivement le mouvement. Il peut d'autant moins interrompre ce processus qu'il n'est plus question aujourd'hui, de surcroît, d'augmenter les prélèvements de peur « d'ajouter la crise à la crise ».

Avant l'avènement de l'euro, il était encore possible, en cas de crise de change, de justifier aux yeux de l'opinion et de mettre en œuvre avec de bonnes chances de succès une **politique d'ajustement fondée à la fois sur la compression de la demande interne** au moyen notamment de l'augmentation des impôts et **sur la réorientation de l'appareil de production vers la demande externe**. **Aujourd'hui**, alors que l'on ne dispose plus ni de l'outil des taux d'intérêt, ni de celui des variations de taux de change, il devient, en outre, **difficile de procéder à ce type de rééquilibrage**, compte tenu de ses effets dépressifs certains sur la demande interne et de ses effets favorables plus incertains sur la compétitivité externe.

Bref, dans une situation où l'on ne dispose que de très peu de marge financière et de relativement peu de latitude au niveau de l'outil budgétaire, on n'a d'autre choix que de réformer l'action de l'Etat.

Certes, le gouvernement peut **agir, à court terme, sur un paramètre essentiel, la confiance**. C'est ce qu'a fait le ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie avec sa loi sur la consommation et l'investissement¹ en s'appuyant notamment sur des mesures simples, lisibles par l'opinion. Mais ce n'est pas suffisant à moyen terme.

Notre système de prélèvements obligatoires et, d'une façon générale, le rôle de l'Etat dans l'économie doivent être réexaminés sans *a priori* en tenant compte de l'expérience des autres pays, dont certains semblent avoir su, mieux que nous, sauvegarder leur modèle de société.

Réduire la part prélevée par l'Etat dans le PIB passe d'abord par une diminution des dépenses publiques. Mais celle-ci prend du temps et doit résulter d'un effort continu de maîtrise des charges, qui suppose une **remise à plat des priorités de l'action de l'Etat**.

Répartir autrement le poids des prélèvements obligatoires : la piste de la TVA sociale

Cependant, la réduction du poids de l'Etat ne dépend pas seulement du montant des prélèvements ; elle passe aussi par un aménagement de la façon dont ils sont opérés. Il faut faire entrer en ligne de compte les modalités de l'imposition et notamment l'assiette, ainsi que le contexte dans lequel évoluent les agents économiques.

C'est dans cette perspective plus qualitative, que votre commission des finances a voulu **ouvrir le débat de la TVA sociale**. Il y a là une idée dont on voit qu'elle donne de bons résultats dans des pays qui, comme le Danemark -où se sont rendus à la mi-octobre dernier le président et le rapporteur général de votre commission des finances- ont un modèle social proche du nôtre.

¹ Loi n° 2004-804 du 9 août 2004 pour le soutien à la consommation et à l'investissement.

Sur le plan des principes, les avantages d'une telle formule sont clairs. Certes, le basculement des cotisations « employeurs » en points de TVA ne réduirait pas le coût relatif du travail par rapport au capital, dès lors que celui-ci n'est pas soumis à cet impôt de consommation ; mais, dans la mesure où la TVA pèse sur les importations et est déductible à l'exportation, cela procurerait un gain de compétitivité pour les produits français. En d'autres termes, cela assurerait la **neutralité de la charge fiscale** : il n'y aurait **pas de distorsion de nature fiscale dans le coût de production entre les biens selon qu'ils sont ou non fabriqués en France**.

En dépit des résultats peu concluants d'études dont les hypothèses de base méritent toujours d'être discutées, votre commission estime qu'il faut approfondir la voie ainsi tracée, dont elle est persuadée qu'elle constitue une **piste prometteuse**, dès lors qu'elle peut s'appuyer sur une pédagogie méthodique de nature à **limiter les risques de dérapage inflationniste**.

Les autres chantiers à ouvrir pour rendre notre fiscalité plus juste et plus attractive

Soucieuse de **faire évoluer les règles du jeu fiscal**, votre commission des finances évoquera également la **nécessité de rapprocher, en matière de fiscalité des personnes, les taux effectifs d'imposition des taux affichés** et de s'atteler au **démantèlement des niches fiscales**, mais s'attachera surtout dans le présent rapport à faire avancer ses **idées sur la fiscalité de l'épargne et du patrimoine**.

Cela concerne les **impôts sur le capital** que sont l'ISF et les droits de succession, pour lesquels sera affirmée la nécessité de **ne pas se contenter de mesures ponctuelles**, mais aussi la **fiscalité des produits de l'épargne**.

On rejoint ici les préoccupations du rapport Camdessus déjà cité, lorsqu'il propose d'éliminer les distorsions sur les marchés bancaires et financiers. Votre commission ne peut que partager le constat du rapport : *« la fiscalité de l'épargne, fruit d'une stratification complexe de dispositions obéissant à des préoccupations parfois hétérogènes, est un des domaines où notre dispositif financier appelle un sérieux effort de modernisation. L'ensemble des régimes particuliers actuels devrait être jugé à la lumière de leur contribution aux créations d'emplois et aux objectifs de Lisbonne... Le dispositif de faveur dont disposent les placements obligataires par rapport aux capitaux à risques devrait aussi être reconsidéré, marqué qu'il est encore par le souci – qui a perdu largement sa justification – de faciliter le placement des titres publics¹ ».*

¹ Opus cité p. 120.

Le présent rapport est aussi l'occasion de souligner l'importance du **contexte juridique et administratif** dans lequel s'effectuent les prélèvements. Tout au long du rapport, votre commission des finances va insister sur la nécessité de **garantir la prévisibilité des interventions de l'Etat**.

Ce principe vaut pour la fiscalité, mais aussi pour la réglementation en général. A cet égard, votre commission estime que l'on ne peut maintenir en l'état le système actuel de garanties juridiques, d'ailleurs en définitives inopérantes, qui rend les coûts de licenciement imprévisibles pour les entreprises : *« vouloir s'opposer à la destruction d'emplois par la voie judiciaire est illusoire : le délai gagné en alourdissant le coût du licenciement se paie en emplois. Cette méthode n'évite finalement que peu les licenciements individuels »*¹.

D'une façon générale, la maîtrise des prélèvements obligatoires est à mener parallèlement à un effort pour **faire refluer la surréglementation**.

La France a su, dans les années 80 comprendre les **limites de l'interventionnisme administratif** : le contrôle des prix n'empêche pas l'inflation, tandis que l'économie française a plus à perdre qu'à gagner au maintien du contrôle des changes. Il reste maintenant à faire comprendre qu'il en est de même, dans une certaine limite, en matière de réglementation du travail.

Mais, cette attitude ne signifie pas l'effacement ou la passivité de **l'Etat**. Celui-ci a encore **vocation à intervenir en matière d'allocation des ressources**. C'est ainsi que le présent rapport comporte des développements qui, en prenant l'exemple des secteurs de l'énergie et des transports, montrent que la fiscalité reste un outil **pour amener les mécanismes du marché à intégrer certains effets externes négatifs ou positifs** qu'il prend peu ou mal en compte.

¹ *Opus cité p. 99.*

PREMIÈRE PARTIE :

DES PRÉLÈVEMENTS TIRÉS VERS LE HAUT PAR LES DÉFICITS SOCIAUX

La limitation des prélèvements obligatoires et le respect des seuils prévus par le pacte de stabilité et de croissance ne dépendent pas que du budget de l'Etat ; ils reposent aussi largement sur la maîtrise des dépenses sociales.

Telle est la raison pour laquelle le présent rapport consacre d'importants développements à ce sujet avec l'idée que l'on ne retrouvera pas un équilibre soutenable de nos finances publiques tant que les dépenses sociales croîtront deux fois plus vite que le PIB et que l'on n'aura pas restauré des **mécanismes de régulation agissant sur la demande de prestations sociales**.

Certes, **de grands pas ont été faits avec la réforme des retraites et celle de l'assurance-maladie** mais nul doute que les efforts entrepris doivent encore se concrétiser dans les faits et se traduire par des modifications durables des comportements tant de l'offre que de la demande si l'on veut non seulement stabiliser mais inverser la tendance à la hausse de la part des prélèvements fiscaux-sociaux dans le PIB.

I. UNE PRESSION FISCALO-SOCIALE STRUCTURELLEMENT FORTE

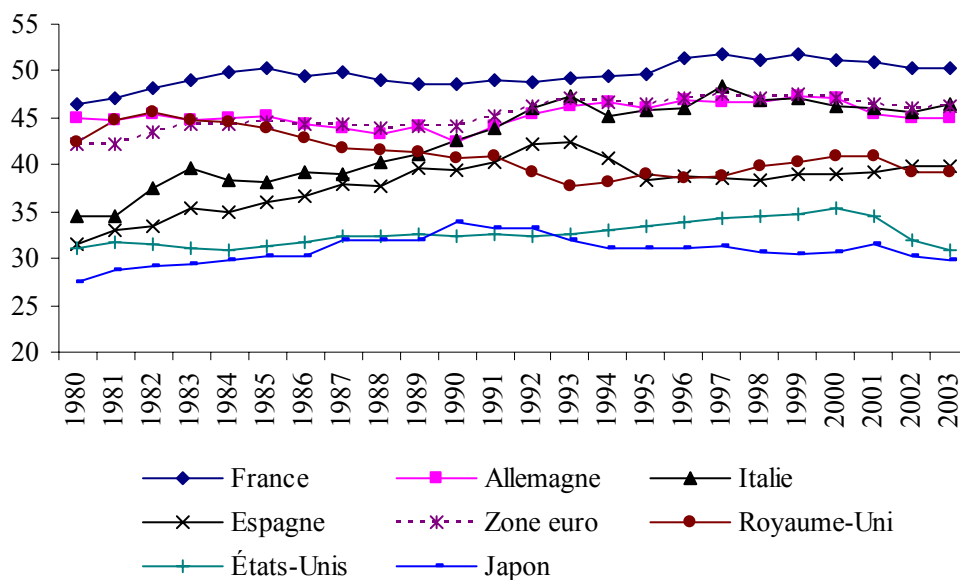
A. LES COMPARAISONS INTERNATIONALES

1. Des prélèvements fiscaux et sociaux globalement élevés

Parmi les principaux pays de l'OCDE, la France est celui où la part des recettes publiques¹ dans le PIB est la plus élevée, comme l'indique le graphique ci-après.

La part des recettes publiques totales dans le PIB des principaux pays de l'OCDE

(en %)



Source : OCDE

¹ Le taux de recettes publiques prend en compte l'ensemble des recettes publiques. Certaines recettes ne sont pas considérées comme des prélèvements obligatoires. C'est le cas, en ce qui concerne la loi de financement de la sécurité sociale, de certaines taxes ou cotisations professionnelles, et, en ce qui concerne la loi de finances initiale, de certaines recettes non fiscales.

Prélèvements obligatoires et recettes publiques

1. La notion de prélèvement obligatoire

Selon l'OCDE, les **prélèvements obligatoires** se définissent par un **triple critère** :

- les flux doivent correspondre à des versements effectifs (ce qui conduit à ne pas comptabiliser les régimes de retraites directs d'employeurs, ne comprenant pas de circuit effectif de cotisations, comme dans la fonction publique et certaines grandes entreprises) ;

- les destinataires des versements doivent être des administrations publiques (ce qui conduit à exclure, notamment, les versements à des ordres professionnels, ou à des sociétés mutualistes) ;

- les versements doivent être non volontaires, c'est-à-dire en particulier être caractérisé+s par l'absence de contrepartie immédiate.

Au sein de l'Union européenne, la notion de prélèvement obligatoire ne figure pas dans le système européen de comptabilité nationale (SEC 95). Les impôts et les cotisations sociales y sont cependant définis selon des critères précis et contraignants.

2. La notion de recettes publiques

La notion de **recette publique** se distingue de celle de prélèvement obligatoire par le fait qu'elle comprend, outre ceux-ci, des recettes qui correspondent à des versements considérés comme « **volontaires** ».

C'est le cas, en ce qui concerne la loi de financement de la sécurité sociale, de certaines taxes ou cotisations professionnelles.

Dans le cas du budget de l'Etat, ne sont pas considérés comme des prélèvements obligatoires :

- certaines recettes qui sont la contrepartie d'un service rendu (redevance de télévision, amendes non fiscales, droits de timbre sur les passeports, cartes grises...) ;

- certaines recettes non fiscales.

Ainsi, en 2003 les recettes publiques correspondaient en France à 50,4 % du PIB, contre environ 45 % pour l'Allemagne et l'Italie, qui sont dans la moyenne de la zone euro, 40 % pour l'Espagne et le Royaume-Uni, et 30 % pour le Japon et les Etats-Unis.

La situation de certains pays a connu des changements importants depuis 1980. Ainsi, l'Italie est passée d'un taux de 35 % en 1980 à un taux de 46 % en 2003. En sens inverse, le Royaume-Uni est passé d'un taux de 42 % en 1980 à un taux de 39 % en 2003. Le caractère modéré de cette diminution témoigne qu'il est plus facile d'accroître le poids des administrations publiques que de le réduire.

2. Un taux d'imposition implicite du travail et du capital particulièrement lourd

La France se caractérise également par la **structure** de son système d'imposition fiscal-social. Ainsi, si elle n'est qu'au troisième rang des Etats de l'Union européenne pour son taux d'imposition implicite¹ de la consommation (17,4 %, contre une moyenne de 19,5 %), elle est au dernier rang pour l'imposition du capital (36,6 %, pour une moyenne de 28,4 %) et au douzième rang pour l'imposition du travail (41,8 %, pour une moyenne de 36,3 %), comme l'indique le tableau ci-après.

Taux d'imposition implicites par type d'activité économique (2002)

(en %)

	Taux d'imposition implicite sur la consommation	Taux d'imposition implicite sur le travail	Taux d'imposition implicite sur le capital
UE15	19,5	36,3	28,4
Royaume-Uni	21,3	24,6	30,8
Irlande	25,8	25,9	32
Luxembourg	23,7	28	32
Espagne	16,3	30	29,6
Pays-Bas	24,2	31,9	29,6
Portugal	20,1	33,7	-
Grèce	18,1	37,8	18,1
Autriche	22	39,2	28,5
Danemark	33,7	39,9	28,8
Allemagne	18,3	39,9	20,9
Italie	17,1	41,1	28,1
France	17,4	41,8	36,6
Belgique	21,9	43,5	30,1
Finlande	28	43,9	30,3
Suède	30,6	46,6	31,5

Source : Commission européenne

B. L'ÉVOLUTION RÉCENTE EN QUESTION

Selon des estimations réalisées par M. Gaël Dupont, économiste à l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), rendues publiques le 21 septembre 2004 par l'Agence France Presse et le quotidien *Le Monde*, mais n'ayant fait l'objet d'aucun document publié par l'OFCE, le **taux de prélèvements obligatoires** atteindrait « **44,1 ou 44,2 % en 2005** »², contre 43,8 % en 2004. Le 22 septembre 2004, lors de son audition devant votre commission des finances et lors de sa conférence de presse, le **ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie** a contesté

¹ Les taux d'imposition implicites mesurent la charge fiscale moyenne réelle imposée aux différents types de revenus ou d'activités économiques. Ils expriment les recettes fiscales cumulées, en pourcentage de la base d'imposition potentielle pour chaque domaine.

² Agence France Presse, 21 septembre 2004. *Le Monde* (22 septembre 2004) retient l'estimation de 44,2 %, *Le Figaro* (24 septembre 2004) celle de 44,1 %.

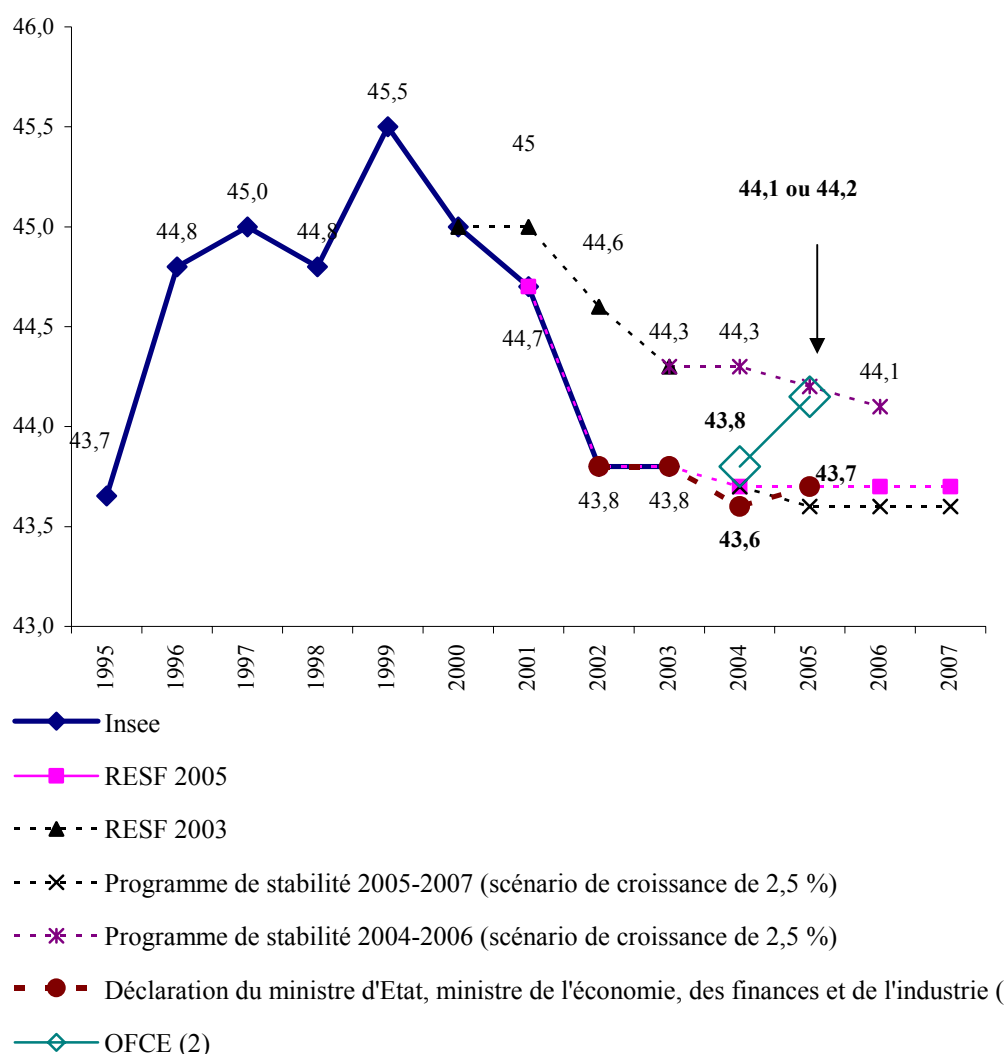
cette affirmation, estimant que le taux de prélèvements obligatoires sera de 43,6 % en 2004 et **43,7 % en 2005**.

Cette polémique a perdu l'essentiel de son intérêt depuis que l'OFCE a indiqué à votre commission des finances, le 7 octobre 2004, que, compte tenu des nouvelles informations disponibles, le taux de prélèvements obligatoires serait selon lui de 43,7 % en 2004 et 44 % en 2005, ce qui est proche des prévisions du gouvernement.

Le graphique ci-après permet de replacer dans leur contexte les évaluations initiales de l'OFCE.

Le taux de prélèvements obligatoires en France

(en % du PIB)



(1) Conférence de presse du 22 septembre 2004.

(2) Agence France Presse, 21 septembre 2004 ; Le Monde, 22 septembre 2004.

1. Quelques rappels historiques

La **prévision initiale** de l'OFCE devait être **relativisée**.

Tout d'abord, **une telle augmentation du taux de prélèvements obligatoires n'aurait, hélas, rien eu d'exceptionnel**. Le taux de prélèvements obligatoires a atteint son « pic » historique en 1999, à 45,5 %. La prévision de l'OFCE correspondait donc à un taux inférieur au maximum historique. En fait, elle correspondait au taux prévu par le programme de stabilité 2004-2006, datant de la fin de l'année 2002. Par ailleurs, cette augmentation (+ 0,3 ou + 0,4 point de PIB) aurait été inférieure à celles observées en 1996 (+ 1,1 point de PIB) et en 1999 (+ 0,7 point de PIB).

Ensuite, **ce n'aurait pas été la première fois que le taux de prélèvements obligatoires aurait fait l'objet d'une erreur de prévision**. La principale erreur de prévision de ces dernières années est celle de l'année 2002, dans le rapport économique, social et financier associé au projet de loi de finances pour 2003. En effet, le gouvernement annonçait alors, pour 2002, un taux de prélèvements obligatoires des administrations publiques ramené de 45,0 % à 44,6 % du PIB, soit une baisse de 0,4 point de PIB. En conséquence, comme votre rapporteur général l'avait souligné lors du débat d'orientation budgétaire pour 2004, le programme de stabilité 2004-2006 fixait un objectif de taux de prélèvements obligatoires (44,1 % en 2006) supérieur à celui constaté en 2002. Cette erreur de prévision s'explique par une **croissance du PIB inférieure aux prévisions** (1,2 %, contre une prévision de 2,5 %), ce qui a suscité de moindres rentrées fiscales.

2. Le taux de prélèvements obligatoires en 2004 : une polémique sans véritable objet ?

Dans ces conditions, on peut s'interroger sur l'intérêt de la récente polémique, d'autant plus que **le gouvernement et l'OFCE prévoyaient tous deux un taux de prélèvements obligatoires de l'ordre de 44 % en 2005**.

Une divergence entre le gouvernement et l'OFCE sur le taux de prélèvements obligatoires en 2004

Il faut souligner en premier lieu que le taux de prélèvements obligatoires en 2005 dépend, notamment, de celui constaté en **2004**.

Le gouvernement prévoit pour l'année 2004 un taux de prélèvements obligatoires de 43,6 % du PIB, soit identique à celui figurant dans le rapport économique, social et financier pour 2005 et légèrement inférieur à celui figurant dans le programme de stabilité 2005-2007 (43,7 %).

En revanche, l'OFCE retenait, dans ses estimations initiales, un taux de **43,8 %** en 2004. **L'écart relatif à l'année 2004 expliquait donc, à lui seul, 0,2 point d'écart pour l'année 2005 (sur un écart total de 0,4 ou 0,5 point de PIB).**

L'estimation de l'OFCE semblait vraisemblable, compte tenu des informations alors disponibles. On pouvait en effet **s'étonner** de ce que la révision à la hausse, par le gouvernement, de la prévision de croissance du PIB pour 2004 (de 4,5 % en valeur, contre 3,4 % selon le projet de loi de finances pour 2004) **n'ait pas suscité de révision analogue de la prévision du taux de prélèvements obligatoires en 2004.** Une élasticité de 1 (au lieu de 0,8) susciterait un taux de prélèvements obligatoires de **43,9 % du PIB** pour l'année **2004.**

Une estimation différente des allègements fiscaux

Par ailleurs, le gouvernement et l'OFCE avaient des estimations **différentes** en ce qui concernait les mesures tendant à alléger la **fiscalité.** Alors évalués à **1,7 milliard d'euros** selon l'OFCE, ces allègements seraient de **3,8 milliards d'euros** selon le projet de loi de finances pour 2005, une fois pris en compte, en particulier, les allègements entrant en vigueur en 2005 du fait de la loi de finances initiale pour 2004 (1,7 milliard d'euros), de la loi de soutien de la consommation et de l'investissement (0,2 milliard d'euros) et du projet de loi de cohésion sociale (0,5 milliard d'euros). Si l'on raisonne en fonction non de la nature du prélèvement obligatoire, mais de la collectivité bénéficiaire (que les mesures soient ou non fiscales), on arrive pour l'Etat à une somme légèrement supérieure, de **4,8 milliards d'euros**¹. L'écart entre la prévision de l'OFCE et celles du gouvernement était d'environ 3 milliards d'euros, soit **0,2 point de PIB.**

Une estimation analogue des augmentations de charges sociales

En revanche, les prévisions du gouvernement et de l'OFCE étaient **analogues** en matière d'augmentations de **charges sociales.**

Selon les estimations initiales de l'OFCE, les augmentations de charges sociales devaient s'élever, au total, à **5,4 milliards d'euros**, hors croissance spontanée des recettes, alors que le gouvernement évalue ce montant à seulement **4,8 milliards d'euros.** L'écart entre ces estimations est **faible.**

¹ Hors allègements de charges (qui ont budgétairement un impact sur l'Etat).

Comparaison de l'impact des mesures fiscales en 2005, selon le gouvernement et les prévisions initiales de l'OFCE (21 septembre 2004)

(en milliards d'euros)

	OFCE	PLF 2005	Rapport PO 2005 (1)
Projet de loi de finances pour 2005			
Allègement des droits de succession	-0,6	-0,6	-
Augmentation de la prime pour l'emploi	-0,2	-0,2	-
Allègement d'IS	-0,5	-0,5	-
Crédit d'impôt export	-0,1	0,0	-
Lutte contre les délocalisations	-0,5	-0,4	-
Augmentation de la taxe d'apprentissage	0,2	-	-
Autres mesures du PLF 2005	-	0,2	-
Total	-1,7	-1,5	-2,0
Lois 2004			
Crédit d'impôt apprentissage (PJI cohésion sociale)	-	-0,5	-
Soutien à la consommation et à l'investissement	-	-0,2	-0,3
LFI 2004	-	-1,7	-1,1
Lois 2003	-	-	-0,9
Autres mesures	-	-	-0,6
	-1,7	-3,8	-4,8

(1) Le rapport sur les prélèvements obligatoires retient la notion non de mesures fiscales, mais de mesures ayant une incidence sur les prélèvements de l'Etat.

Comparaison de l'impact des mesures non fiscales en 2005, selon le gouvernement et les prévisions initiales de l'OFCE (21 septembre 2004)

(en milliards d'euros)

	OFCE	Rapport PO 2005
PLFSS 2005 : contribution des entreprises aux fonds de cessation anticipée d'activité pour les travailleurs de l'amiante	-	0,2
Assurance maladie (CSG, C3S)	3,2	3,0
Régime complémentaire des fonctionnaires	1,3	1,1
Hausses de cotisations décidées par les partenaires sociaux	-	0,5
Cotisation au régime de retraite EDF	-	0,7
Loi vieillissement et solidarité	-	1,0
Allègements de charges (1)	-	-1,7
Revenus du capital	0,3	-
Cotisations sociales	0,6	-
TOTAL	5,4	4,8

(1) Il s'agit en particulier de celles provenant de la convergence des SMIC et des mesures prises en faveur du secteur de la restauration.

Sources : Le Monde, 22 septembre 2004 ; rapport sur les prélèvements obligatoires et leur évolution annexé au présent projet de loi de finances.

Les nouvelles prévisions de l'OFCE : un taux de prélèvements obligatoires de 44 % du PIB en 2005

Comme cela a été indiqué ci-avant, l'OFCE, contacté par votre commission des finances le 7 octobre 2004, a communiqué de nouvelles estimations du taux de prélèvements obligatoires. Celui-ci serait de **43,7 %** du PIB en **2004** (contre 43,6 % du PIB selon le gouvernement) et de **44 %** du PIB en **2005** (contre 43,7 % du PIB selon le gouvernement).

Cette révision à la baisse des taux de prélèvements obligatoires s'explique :

- pour l'année 2004, par la prise en compte des dernières données disponibles en matière de recettes ;

- pour l'année 2005, par la nouvelle « base » 2004 (- 0,1 point de PIB), et par la prise en compte de la totalité des incidences fiscales nouvelles, et non des seules mesures figurant dans le projet de loi de finances pour 2005 (- 0,2 point de PIB).

Ces prévisions sont suffisamment proches de celles du gouvernement pour que l'on estime qu'il n'y a plus de sujet de polémique sur le taux de prélèvements obligatoires en 2004 et 2005.

II. LE POIDS CROISSANT DES PRÉLÈVEMENTS SOCIAUX

A. LA DYNAMIQUE DES DÉPENSES SOCIALES DÉGRADE L'ENSEMBLE DES COMPTES SOCIAUX

1. La place prépondérante des prélèvements sociaux au sein de l'ensemble des prélèvements obligatoires

a) Le poids actuel des prélèvements sociaux : une mise en perspective

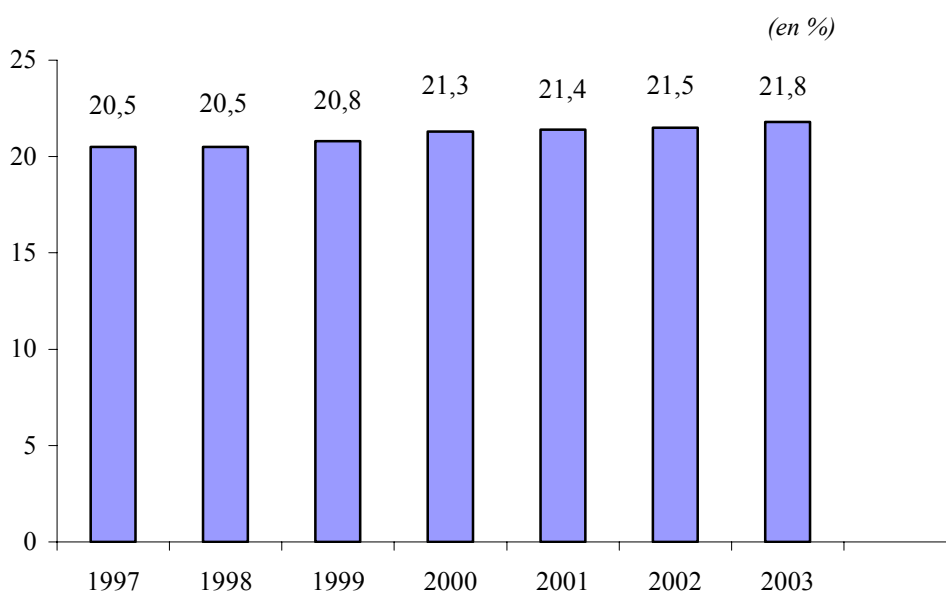
● On note, d'abord, une **augmentation tendancielle de la part des prélèvements sociaux en pourcentage du PIB** : celle-ci est passée de 20,5 % en 1997 à 21,3 % en 2000 et 21,5 % en 2002. En 2003, ce taux devrait s'établir à 21,8 %, soit un total de 339,6 milliards d'euros.

L'augmentation du poids dans le PIB des prélèvements obligatoires des administrations de sécurité sociale entre 2002 et 2003 résulte de la combinaison de deux facteurs :

- **les mesures nouvelles**, d'une part, contribuent à alourdir les prélèvements sociaux d'environ 0,2 point de PIB : les hausses de cotisations décidées par les partenaires sociaux font plus que compenser la montée en puissance des allègements de charges sur les salaires et rendent compte de l'essentiel de l'augmentation discrétionnaire des prélèvements obligatoires des organismes de sécurité sociale ;

- **une évolution spontanée**, d'autre part, qui conduit les prélèvements sociaux à augmenter de plus de 0,1 point de PIB. Si la contribution sociale généralisée (CSG) assise sur les revenus du capital diminue, la relative bonne tenue de la masse salariale dans un contexte de faible progression du PIB en 2003 soutient l'évolution des cotisations sociales.

Prélèvements obligatoires affectés aux administrations de sécurité sociale rapportés au PIB

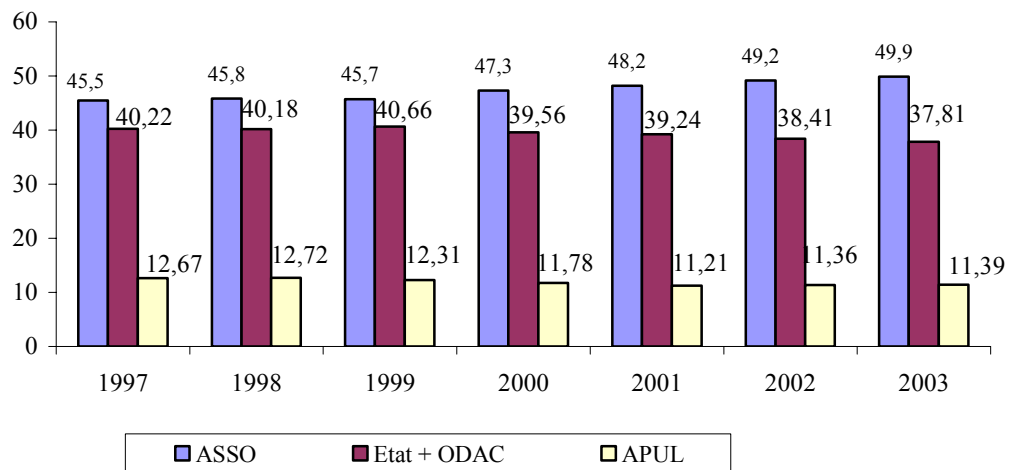


Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

• Dans un deuxième temps, il faut noter la **place prépondérante des prélèvements sociaux au sein de l'ensemble des prélèvements obligatoires**.

Au cours du temps, la répartition des prélèvements obligatoires entre administrations publiques a évolué de manière significative. Ainsi, la part de l'Etat a eu tendance à reculer, alors que celle des organismes de sécurité sociale a fortement progressé, et que celle des administrations locales a été stable.

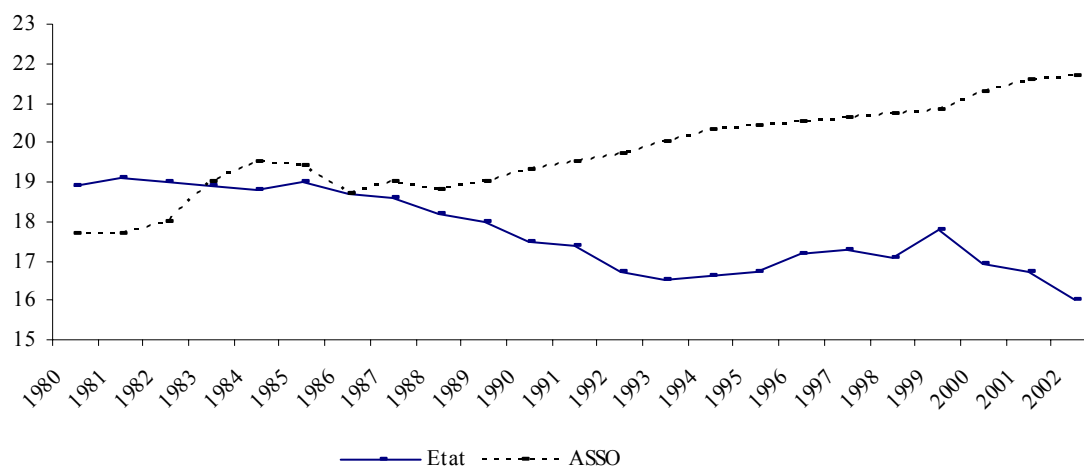
**Evolution comparée des prélèvements affectés aux administrations de sécurité sociale
rapportés au total des prélèvements obligatoires**
(en points de PIB)



Sur plus longue période, l'écart croissant entre le poids relatif des prélèvements sociaux et celui des prélèvements affectés à l'Etat au sein de l'ensemble des prélèvements obligatoires est encore plus flagrant.

Evolution comparée du taux de prélèvements obligatoires affectés à l'Etat et aux administrations de sécurité sociale

(en % du PIB)



Source : rapport sur les prélèvements obligatoires et leur évolution, annexé au projet de loi de finances pour 2005.

● **En 2004**, le taux de prélèvements obligatoires devrait s'établir à 43,6 % du PIB, en retrait de 0,2 point de PIB par rapport au niveau atteint en 2003.

En outre, **l'évolution des taux de prélèvements obligatoires par sous-secteur est fortement perturbée par des mesures de changement de périmètre** : la suppression du Fonds de financement de la réforme des cotisations sociales (FOREC) et le financement direct des allègements de charges sociales par le budget de l'Etat explique ainsi le relèvement du taux de prélèvements affectés à l'Etat et, corrélativement, la diminution de celui des organismes de sécurité sociale à hauteur de 1 point de PIB. Le taux des prélèvements sociaux en 2004 s'établirait ainsi à 20,5 % du PIB.

● **En 2005**, le taux de prélèvements obligatoires atteindrait 43,7 % du PIB, dont 20,6 % du PIB pour les seuls prélèvements sociaux, en légère augmentation par rapport à 2004. Cette évolution résulterait de deux tendances contradictoires :

- une évolution peu dynamique des prélèvements des organismes de sécurité sociale qui devraient progresser spontanément à un rythme davantage en phase avec l'activité économique : ainsi, de manière spontanée, les prélèvements sociaux diminueraient, en 2005, de 0,1 point de PIB ;

- *a contrario*, des mesures nouvelles contribuant à alourdir les prélèvements sociaux, notamment celles issues des dispositions de la loi

n° 2004-626 du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées, créant une contribution affectée à la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), dont le produit devrait avoisiner 2 milliards d'euros en année pleine, et de la loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie, qui devraient peser sur les ménages et les entreprises à hauteur de 3 milliards d'euros : les hausses de prélèvements prévues contribueraient ainsi, en 2005, à la progression du taux de prélèvements sociaux à hauteur de 0,3 point de PIB environ.

Contributions à l'évolution du taux des prélèvements sociaux en 2004 et 2005

(en milliards d'euros)

	2004	2005 à périmètre constant	2005 avec changement de périmètre
Montant des prélèvements sociaux (en milliards d'euros)	333,7	349,0	349,8
Taux des prélèvements sociaux (PS) (en % du PIB)	20,5	20,6	20,6
Evolution du taux de PS par rapport à l'année précédente (en point de PIB)	- 1,3	+ 0,1	+ 0,1
<i>dont contribution des mesures nouvelles (en point de PIB)</i>	<i>- 1,0</i>	<i>+ 0,2</i>	<i>+ 0,3</i>
<i>dont contribution de l'évolution spontanée (en point de PIB)</i>	<i>- 0,3</i>	<i>- 0,1</i>	<i>- 0,1</i>

Source : rapport sur les prélèvements obligatoires et leur évolution, projet de loi de finances pour 2005

b) L'évolution de la structure des prélèvements sociaux

La structure des prélèvements obligatoires a beaucoup évolué au cours des dernières années. Celle des prélèvements sociaux, notamment, est marquée par l'importance accrue de la fiscalité, qui témoigne, d'une part, de la création de nouveaux prélèvements fiscaux au cours des années récentes (CSG, taxe générale sur les activités polluantes, contribution sociale sur les bénéfiques), d'autre part, de transferts de fiscalité de l'Etat vers les organismes de sécurité sociale (droit sur les alcools, taxe sur les conventions d'assurance) afin de compenser le coût des allègements de cotisations sociales.

Répartition des recettes des administrations de sécurité sociale par type de prélèvement depuis 1980

(en % du total)

	1980	1985	1990	1995	2000	2002	2003
Cotisations sociales	97,6	96,7	96,1	90,2	74,2	74	73,9
Impôts	2,4	3,3	3,9	9,8	25,8	26	26,1
<i>dont CSG</i>	-	-	-	6	19,4	19	18,8
<i>dont autres impôts</i>	2,4	3,3	3,9	3,8	6,4	7	7,3
Total	100	100	100	100	100	100	100

Source : rapport sur les prélèvements obligatoires et leur évolution, projet de loi de finances pour 2005

2. La dégradation de l'ensemble des comptes sociaux, résultat de la dynamique des dépenses sociales

Le poids croissant des prélèvements sociaux résulte avant tout de la dégradation des comptes sociaux dans leur ensemble, et plus particulièrement de la branche maladie du régime général de la sécurité sociale, qui témoigne de l'échec des mécanismes de régulation des dépenses sociales.

a) *La détérioration des comptes sociaux dans leur ensemble*

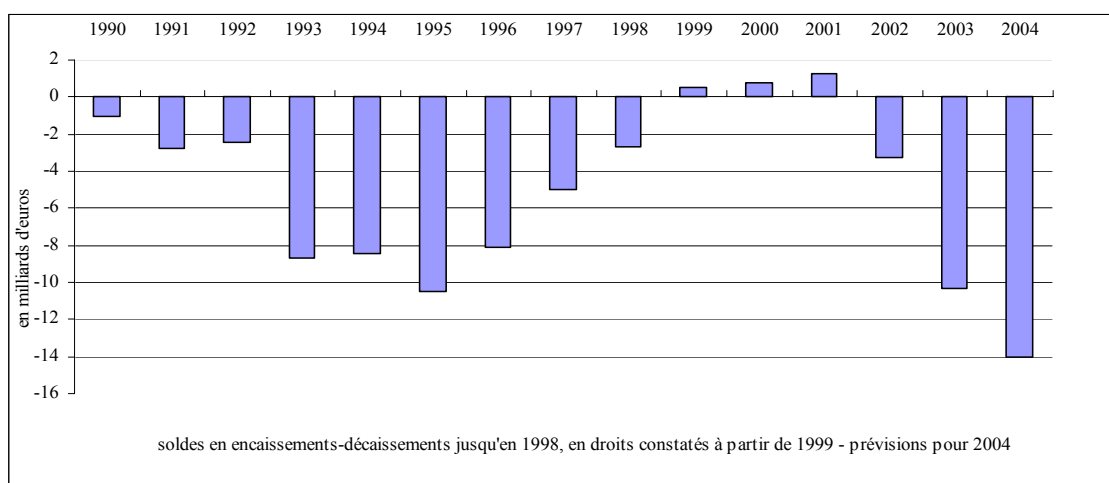
En 2004, le régime général de la sécurité sociale devrait connaître son déficit historique le plus élevé au terme de trois années de dégradation exponentielle.

Son solde financier est en effet passé d'un excédent de 1,2 milliard d'euros en 2001 à **un déficit estimé à 14 milliards d'euros en 2004**, soit une **détérioration moyenne de 5 milliards d'euros par an sur la période**.

En outre, si l'on exclut le versement reçu de la CADES au titre de la dette du FOREC (1,1 milliard d'euros en 2004), qui est une opération exceptionnelle non reconductible, le résultat courant du régime général, plus représentatif de sa situation financière, est un déficit de 15,1 milliards d'euros en 2004, un montant supérieur de 5 milliards d'euros au déficit enregistré en 1995, qui avait été l'année la plus sombre de la décennie quatre-vingt-dix.

Solde du régime général de la sécurité sociale depuis 1990

(en milliards d'euros)

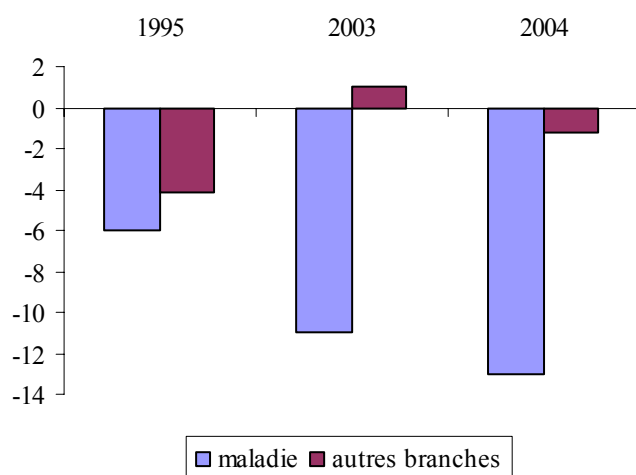


Source : *commission des comptes de la sécurité sociale*.

Le déficit très important du régime général s'explique presque intégralement, en 2004, par celui de l'assurance maladie qui dépasse de très loin les pires résultats antérieurs.

Evolution comparée du solde de la branche maladie et des autres branches du régime général

(en milliards d'euros)



Source : commission des comptes de la sécurité sociale

Toutefois, il convient de souligner que, **pour la première fois depuis dix ans, l'ensemble des branches du régime général de la sécurité sociale seront déficitaires en 2004.**

Résultats du régime général

(en milliards d'euros)

	2001	2002	2003	2004	2005
Régime général					
Maladie	- 2,1	- 6,1	- 11,1	- 13,2	- 7,9
Accidents du travail	0,0	0,0	- 0,5	- 0,5	- 0,7
Vieillesse	1,5	1,7	0,9	- 0,1	- 1,4
Famille	1,7	1,0	0,4	- 0,2	0
Total régime général	1,2	- 3,5	- 10,2	- 14	- 10,1
FSV	- 0,1	- 1,4	- 0,9	- 0,4	- 1,2
FOREC		0,2	- 0,6	-	-

Source : commission des comptes de la sécurité sociale (septembre 2004)

Il faut noter également, en 2004 et en 2005, un écart négatif non négligeable entre le solde financier de l'ensemble des régimes de base, qui englobe notamment les régimes des non-salariés, et celui du régime général, de l'ordre de 100 millions d'euros en 2004 et 800 millions d'euros en 2005, en raison notamment du **creusement du déficit du régime des exploitants agricoles**.

Jusqu'en 2003, ce déficit était équilibré par une subvention du budget de l'Etat, mais avec le remplacement du BAPSA par le Fonds de financement des prestations sociales des non salariés agricoles (FFIPSA), la structure de financement du régime est fortement modifiée et l'Etat s'en désengage partiellement. Ainsi, **le déficit attendu du régime social des exploitants agricoles est de l'ordre de 900 millions d'euros en 2004 et de 1,5 milliard d'euros en 2005**.

Résultats des principaux autres régimes de base

(en milliards d'euros)

Principaux autres régimes	2002	2003	2004	2005
Exploitants agricoles	- 0,1	- 0,1	- 0,9	- 1,5
CNRACL	- 0,1	0,3	0,3	0,4
CANAM	- 0,3	- 0,1	- 0,1	- 0,1
ORGANIC	0,1	- 0,6	- 0,1	0
CNAVPL	0	0,1	0,1	0,1

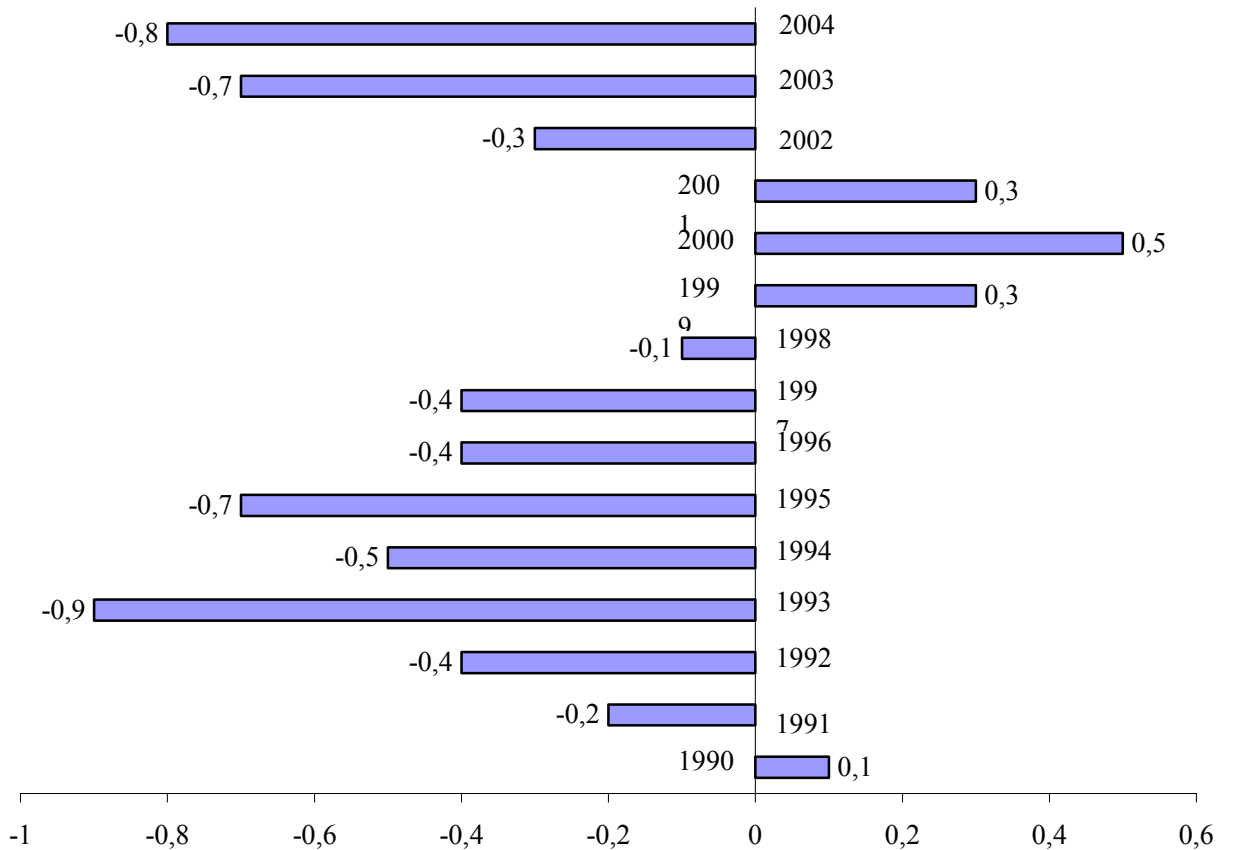
Source : commission des comptes de la sécurité sociale (septembre 2004)

b) La part toujours plus importante des administrations de sécurité sociale dans le déficit public

Alors que, au cours de la période 1999-2001, les administrations de sécurité sociale avaient apporté une contribution positive à la réduction du déficit public, elles concourent à sa dégradation depuis 2002.

Capacité ou besoin de financement des administrations sociales depuis 1990

(en points de PIB)



• Si la dégradation financière touche l'ensemble des administrations publiques, ce sont les administrations de sécurité sociale qui, en 2003, contribuent le plus à l'augmentation du déficit public. Leur besoin de financement s'élève à 11,1 milliards d'euros en 2003 après 4,1 milliards d'euros en 2002. Leurs recettes sont particulièrement sensibles à la conjoncture, alors que les prestations maladie et chômage croissent vivement. Il faut noter que la dégradation enregistrée entre 2002 et 2003, de 7 milliards d'euros, est du même ordre que celle, de 8,1 milliards d'euros, observée entre 2001 et 2002.

Capacité ou besoin de financement global des administrations de sécurité sociale

(en milliards d'euros)

2000	2001	2002	2003
7,2	4,0	- 4,1	- 11,1

Source : INSEE

L'aggravation du besoin de financement des administrations de sécurité sociale entre 2002 et 2003 résulte notamment du ralentissement de la progression des recettes (+ 3,1 % en 2003 après + 3,3 % en 2002), qui pâtiennent de la conjoncture dégradée, et que les hausses des taux de cotisation ne compensent que partiellement.

La forte croissance des prestations de santé est la principale cause d'une progression toujours soutenue des dépenses des administrations de sécurité sociale (+ 5,1 % en 2003 après + 5,6 % en 2002) et de la détérioration du solde du régime général. En outre, malgré les mesures prises, le déficit des régimes d'assurance chômage ne se réduit que légèrement et atteint 4,2 milliards d'euros en 2003 après 4,6 milliards d'euros en 2002.

A l'inverse, les régimes de retraite complémentaire restent largement excédentaires, de près de 7 milliards d'euros.

Enfin, en 2003, la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) a repris une dette de 1,3 milliard d'euros du Fonds de financement de la réforme des cotisations sociales (FOREC) vis-à-vis des régimes de sécurité sociale. Cette reprise de dette permet au FOREC de dégager une capacité de financement en 2003.

• **Après la forte dégradation enregistrée en 2003, le besoin de financement des administrations de sécurité sociale serait quasiment stabilisé en 2004 à 0,8 point de PIB et réduit à 0,6 point de PIB en 2005.**

La programmation pluriannuelle des finances publiques 2006-2008 figurant dans le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2005, prévoit un **retour à l'équilibre des administrations de sécurité sociale en 2007.**

En effet, les économies dégagées par la réforme de l'assurance maladie et la baisse du taux de chômage contribueraient à l'inflexion de la dépense. Parallèlement, les relèvements des prélèvements sociaux intervenus au titre de la réforme des retraites et de l'assurance maladie contribueraient également au redressement des comptes sociaux.

Capacité ou besoin de financement des administrations de sécurité sociale à l'horizon 2008

(en points de PIB)

2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
- 0,3	- 0,7	- 0,8	- 0,6	- 0,2	0,0	0,1

Source : rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2005, Programmation pluriannuelle des finances publiques 2006-2008

c) Les facteurs de la dynamique des dépenses sociales

La hausse du taux de prélèvements obligatoires des administrations de sécurité sociale reflète la tendance générale à la hausse des dépenses sociales, en particulier des dépenses consacrées au risque vieillesse (ces dépenses sont passées de 8,7 % du PIB en 1990 à 9,9 % en 2003) ainsi que l'augmentation des dépenses de santé, y compris la dotation globale hospitalière, qui sont passées de 7,7 % du PIB en 1990 à 9 % du PIB en 2003.

(1) L'augmentation tendancielle de la part des dépenses sociales dans le PIB

En France, la hausse des dépenses sociales est une tendance lourde depuis le début des années 1990 notamment.

Part des dépenses des administrations de sécurité sociale dans le PIB

(en %)

Année	Total des dépenses sociales	Dont prestations sociales et transferts sociaux
1990	21,9	17,2
1991	22,4	17,6
1992	23,2	18,1
1993	24,2	18,8
1994	24,1	18,7
1995	24,3	18,7
1996	24,4	19,0
1997	24,4	19,0
1998	24,0	18,7
1999	23,7	18,5
2000	23,5	18,3
2001	23,8	18,5
2002	24,5	19,0

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

En outre, la France occupe une place à part au sein de l'Union européenne, puisque, d'après les statistiques fournies par Eurostat, en 2001, les dépenses des administrations publiques de la France consacrées à la santé représentaient 7,9 % de son PIB, soit le taux le plus élevé de l'ensemble de l'Europe des quinze dont la moyenne se situait à 6,3 % du PIB.

Dépenses de santé des administrations publiques des Etats membres en 2001

(en % du PIB)

Union européenne – 15	6,3
Zone euro	6,4
Belgique	6,6
Danemark	5,4
Allemagne	6,3
Grèce	4,1
Espagne	5,4
France	7,9
Irlande	6,3
Italie	6,3
Luxembourg	4,9
Pays-Bas	4,1
Autriche	5,8
Portugal	6,8
Finlande	6,0
Suède	6,6
Royaume-Uni	6,1

Source : bulletin de l'Union européenne, novembre 2003

- (2) Une progression de l'ensemble des dépenses sociales, mais plus particulièrement des dépenses d'assurance maladie

Ainsi que l'a souligné à plusieurs reprises la commission des comptes de la sécurité sociale, **notre régime de protection sociale est confronté avant tout à une crise des dépenses**. Le rythme de progression des dépenses sociales, notamment des dépenses d'assurance maladie, plus rapide que celui des recettes, crée un effet de ciseau à l'origine du déficit de la sécurité sociale.

Taux de variation des produits et des charges du régime général

(en %)

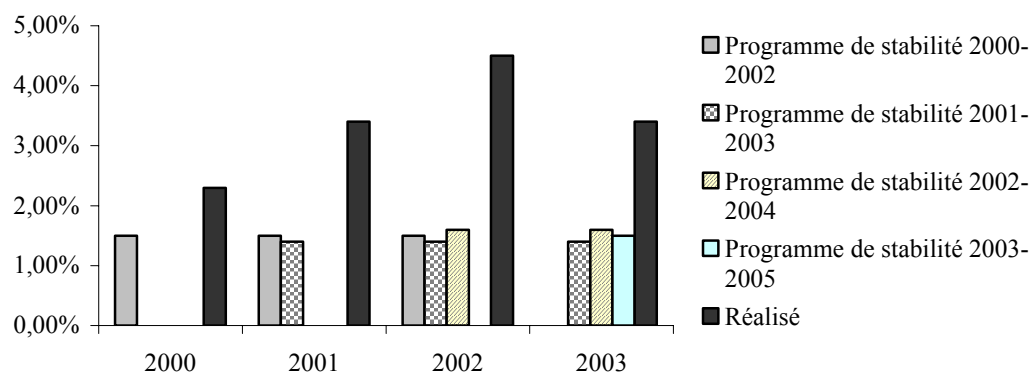
	2001	2002	2003	2004	2005 (p)*
Produits	5,3	3,6	3,1	3,1	4,9
Charges	5,1	5,7	6,0	4,5	3,1
Ecart	0,2	- 2,1	-2,9	- 1,4	1,8

* prévisions

Source : commission des comptes de la sécurité sociale (septembre 2004)

Si les dépenses des régimes de base ont progressé, en 2003, de 3,8 % pour la branche famille et de 3,5 % pour la branche vieillesse, celles de la branche maladie ont augmenté de 6,9 %. Cette augmentation des dépenses de l'assurance maladie est certes inférieure à celle de 2002 (+ 7,3 %) mais elle est nettement supérieure à celle des années précédentes (+ 5,6 % en 2001).

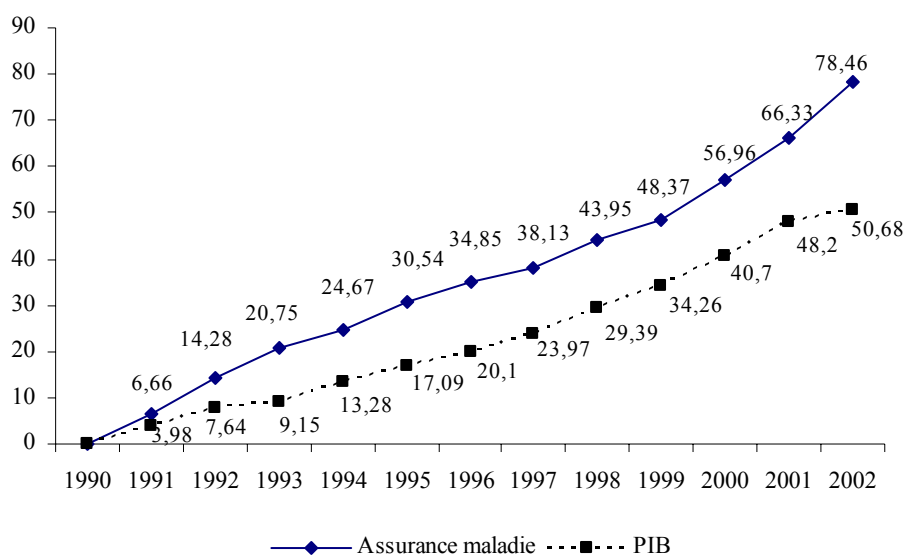
Dépense des organismes de sécurité sociale : prévision et réalisation



Source : rapport économique, social et financier, projet de loi de finances pour 2005.

En outre, on peut souligner que si, de 2000 à 2003, le PIB a augmenté de 9,7 %, les dépenses de retraite ont progressé de 11,8 %, celles de la branche famille de 16,3 % et celles de la branche maladie de 22,4 %, soit plus de deux fois plus vite que le PIB.

Evolution comparée en monnaie courante des dépenses d'assurance maladie et du PIB
(en %)



Source : Cour des comptes

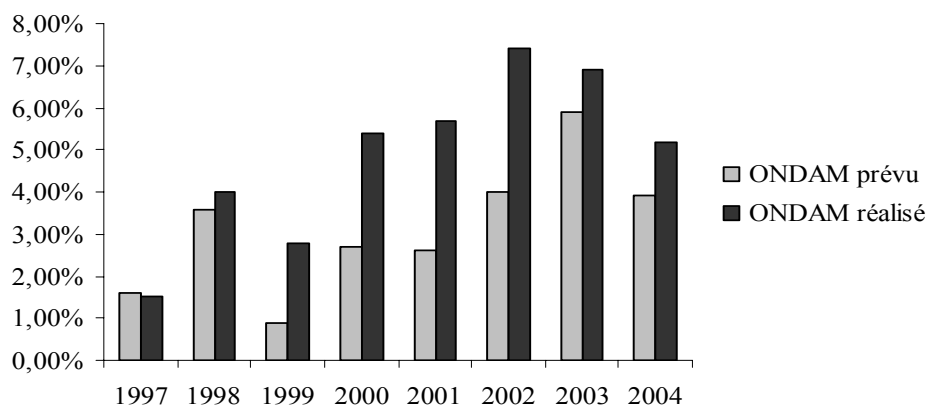
En 2004, on note une **décélération encourageante du rythme de progression des dépenses d'assurance maladie** entrant dans le champ de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM), estimé à + 5,2 % par la commission des comptes de la sécurité sociale en septembre 2004 et à + 4,5 % par la Caisse nationale d'assurance maladie en octobre 2004.

Pour 2005, le taux d'évolution des dépenses d'assurance maladie a été fixé par le gouvernement à + 3,2 % dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2005. **Il s'agit d'un objectif ambitieux qui suppose dès 2005 un fort impact de la réforme de l'assurance maladie sur les dépenses.** En effet, par rapport à une tendance annuelle des dépenses d'assurance maladie généralement estimée à 5,5 %, les économies nécessaires sont de l'ordre de 3,5 milliards d'euros.

Depuis la création des lois de financement de la sécurité sociale, l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) a toujours été dépassé et parfois très largement, sans entraîner de la part des pouvoirs publics la mise en œuvre de mesures qui auraient permis de corriger la dérive des dépenses. Aujourd'hui, le ralentissement des dépenses d'assurance maladie apparaît comme l'enjeu central de la réforme pour l'année 2005 et plus encore pour les années suivantes.

Prévisions d'ONDAM en LFSS et réalisations

(taux de croissance annuel)



Source : rapport économique, social et financier – Projet de loi de finances pour 2005.

(3) Les facteurs explicatifs de la dynamique des dépenses sociales

Les raisons de la dynamique des dépenses sociales sont connues et ont déjà été analysées à plusieurs reprises par votre commission des finances.

Elles sont principalement de trois ordres :

- les premières sont **conjoncturelles**, telles la mise en place de la réduction du temps de travail dans les établissements de soins, les protocoles hospitaliers ou encore les revalorisations d'honoraires des professions de santé, et vont épuiser leurs effets ;

- les deuxièmes sont **structurelles** et sont à l'œuvre dans l'ensemble de nos sociétés modernes : le vieillissement de la population, l'amélioration des techniques médicales, ou plus spécifiquement en France : la surprescription de médicaments, la forte progression des dépenses d'indemnités journalières ou encore l'accès croissant de certains assurés au bénéfice de l'affection de longue durée. Une récente étude, publiée par le comité de politique économique de l'Union européenne en novembre 2003, consacrée à l'évaluation de l'impact du vieillissement sur les finances publiques, révèle que, en moyenne, **le vieillissement de la population conduira dans les Etats membres, d'ici à 2050, à une augmentation des dépenses publiques comprises entre 3 % et 7 % du PIB si aucune mesure correctrice n'est prise.** Dans la plupart des Etats membres, cet impact budgétaire débutera dès 2010, les répercussions les plus importantes étant attendues entre 2010 et 2030. En outre, la croissance des dépenses de santé devrait se traduire, dans l'ensemble des Etats membres, par des augmentations de dépenses publiques comprises entre 1,5 % et 4 % du PIB ;

- enfin, les dernières tiennent aux **lacunes ou dysfonctionnements des dispositifs de régulation des dépenses sociales.**

B. L'EFFORT DE MAÎTRISE DE LA DÉPENSE SOCIALE

Ainsi que le soulignait déjà votre rapporteur général dans son rapport sur les prélèvements obligatoires pour 2004¹, **l'échec des mécanismes de régulation des dépenses sociales a conduit à ce que tout le poids de la maîtrise de ces dépenses repose sur le seul instrument financier que constituent les prélèvements obligatoires**, par le biais du recours systématique à des solutions fiscales ou parafiscales pour équilibrer les comptes. Désormais, il semble nécessaire d'agir également sur la structure de l'offre de soins, dans le domaine de la santé, et sur les comportements des usagers.

En effet, si l'augmentation des prélèvements sociaux peut être considérée comme un « mal nécessaire » pour contribuer au rétablissement de l'équilibre des comptes sociaux, elle ne peut constituer qu'un ajustement budgétaire de court terme. **Des réformes structurelles s'imposent pour atteindre les objectifs de soutenabilité des finances publiques inscrits dans les engagements européens de la France.**

Le gouvernement actuel a ainsi mis en œuvre deux réformes majeures, celle des retraites, et celle de l'assurance maladie, qui, si elles aboutissent à court terme, à une augmentation certaine des prélèvements sociaux pesant sur les ménages et les entreprises, devraient permettre à plus long terme de modérer le rythme de croissance de la dépense sociale, grâce à la mise en place de mécanismes de régulation efficaces et responsabilisants.

Les réformes de structures engagées parviendront-elles à freiner l'irrésistible ascension des dépenses sociales ? Votre rapporteur général le souhaite vivement mais ne peut que constater les aléas associés à la réussite de ces réformes.

¹ *Rapport d'information n° 55 (2003-2004).*

Impact des mesures de financement de la réforme de l'assurance maladie et des retraites

(en millions d'euros)

Mesures de financement	2005	2006
Elargissement de l'assiette de la CSG sur les salaires	900	
Augmentation du taux de la CSG sur les retraités imposables	560	
Augmentation du taux de la CSG sur les revenus du patrimoine	645	
Augmentation du taux de la CSG sur les produits des jeux	105	
Augmentation de la C3S	810	
Régime complémentaire de retraite des fonctionnaires	1.050	
Augmentation de cotisations à la caisse nationale d'assurance vieillesse		750
Total	4.070	750

Source : rapport sur les prélèvements obligatoires et leur évolution, projet de loi de finances pour 2005

1. La réforme du financement des retraites

La loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites a, sans conteste, mis en œuvre une réforme historique et nécessaire, compte tenu de l'évolution démographique.

Si aucune réforme n'avait été menée, les dépenses de retraite, qui représentaient en 2000 environ 11,6 % du PIB, auraient représenté en 2040, 15,7 % à 16 % du PIB, si bien qu'à l'horizon 2040, l'économie française aurait dû faire face à un besoin de financement supplémentaire de l'ordre de 4 points de PIB.

Les réformes menées devraient ainsi permettre de réduire d'environ un tiers le besoin de financement du régime général de l'assurance vieillesse à l'horizon 2020¹.

Par ailleurs, comme le souligne le Conseil d'orientation des retraites dans son deuxième rapport de juin 2004, la réforme des retraites devrait également avoir un effet indirect positif sur le solde des administrations publiques, via son impact sur la croissance économique. Selon des estimations de la direction de la prévision et de l'analyse économique du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, cet effet indirect pourrait représenter à terme **un surcroît de recettes pour les finances publiques équivalent à 0,5 point de PIB.**

¹ Pour une analyse d'ensemble de la réforme, se reporter au rapport pour avis de M. Adrien Gouteyron, rapport n° 383 (2002-2003).

Le rapport économique, social et financier, annexé au projet de loi de finances pour 2005, fait état, quant à lui, d'une réduction de 1,5 point de PIB de l'écart de financement associé aux retraites permise par la réforme des retraites, qu'il décompose de la manière suivante :

- réduction durable, à compter de 2003, de 1 point de PIB du déficit structurel, correspondant à l'impact direct des dispositions de la loi du 21 août 2003 précitée ;

- amélioration durable du déficit de l'ensemble des administrations publiques de 0,5 point de PIB, correspondant au surcroît de recettes pour l'ensemble des finances publiques induit par le surcroît d'activité lié à l'allongement de la durée de vie active.

S'agissant du besoin de financement restant dans le régime général, évalué à environ 10 milliards d'euros d'ici 2020, on rappellera que l'équilibre de la réforme des retraites reposait sur une hausse des cotisations vieillesse qui serait gagée par une baisse des cotisations d'assurance chômage, permise par le retour au plein emploi. Le scénario de retour au plein emploi en 2010, envisagé par le Conseil d'orientation des retraites, nécessite la mise en œuvre de mesures volontaristes et votre rapporteur général ne peut que souligner l'importance de cet élément. **Si l'amélioration prévue de la situation de l'emploi ne se produisait pas, l'ajustement devrait passer soit par l'absence de compensation de la hausse des cotisations vieillesse par la baisse des cotisations chômage – et donc par une hausse des prélèvements obligatoires – soit par une modification des droits à pension.** Les rendez-vous réguliers fixés par la loi précitée du 21 août 2003 permettront d'actualiser les prévisions et d'en tirer les conséquences.

2. La réforme de l'assurance maladie

Les travaux du Haut conseil pour l'avenir de l'assurance maladie, mis en place par le Premier ministre au mois d'octobre 2003, avaient permis de mettre en évidence qu'en l'absence de mesures correctrices et en retenant un taux de croissance des dépenses d'assurance maladie supérieur de 1,5 % à celui du produit intérieur brut (PIB), l'accumulation des déficits (hors charges d'intérêt) représenterait plus de 260 milliards d'euros en 2013 et 640 milliards d'euros en 2020. En retenant ces hypothèses, le déficit annuel de l'assurance maladie s'élèverait à 29 milliards d'euros en 2010 et à 66 milliards d'euros en 2020 (hors charges de la dette et en euros constants 2002).

Dès lors, pour relever le défi de la réforme structurelle de l'assurance maladie, le Haut conseil écartait d'emblée différentes options : le recours à un endettement massif pour couvrir la croissance des dépenses ; une solution consistant simplement à accroître les recettes, qui se traduirait par une augmentation importante des prélèvements obligatoires et à un effet d'éviction

massif au détriment des autres besoins collectifs ; une solution fondée exclusivement sur une baisse des remboursements, ce qui conduirait à remettre en cause les principes de solidarité et d'égalité ; enfin, une solution reposant sur un rationnement insidieux des soins, qui se ferait au détriment de leur qualité.

C'est pourquoi le Haut Conseil a préconisé une réforme basée sur la qualité, conjuguant trois actions : tout d'abord, l'amélioration du système de soins et de la coordination des acteurs, ensuite, sans remettre en cause l'universalité de la couverture, la nécessité de faire des choix et de hiérarchiser les financements ; enfin, un ajustement des recettes pour combler le besoin de financement. Le Haut Conseil attirait en outre l'attention sur la nécessité d'une meilleure transparence des rapports financiers entre l'Etat et l'assurance maladie.

a) Les modalités du redressement financier

La loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie propose d'améliorer l'efficacité du système de santé et d'enrayer la dégradation des comptes de la branche maladie. Elle repose sur les axes définis par le Haut conseil pour l'avenir de l'assurance maladie et vise à développer la maîtrise médicalisée des dépenses de santé, à responsabiliser l'ensemble des acteurs du système de santé, à renforcer son efficacité, notamment grâce à la mise en place d'un dossier médical personnel, et à clarifier les responsabilités¹.

En outre, le redressement financier de l'assurance maladie sera également permis par l'affectation de recettes nouvelles, qui se traduira par une augmentation des prélèvements obligatoires à compter du 1^{er} janvier 2005.

On relèvera en particulier la mise en place d'une contribution additionnelle de 0,03 point à la contribution sociale de solidarité sur les sociétés (CSSS), l'augmentation du taux de contribution sociale généralisée (CSG), sur les revenus des retraités imposables, qui serait porté de 6,2 % à 6,6 %, l'élargissement de l'assiette de la CSG sur les revenus des actifs et la majoration du taux de CSG sur les revenus du patrimoine et les produits de placements (+ 0,7 point) et sur les jeux (+ 2 points). A cela s'ajoutent la majoration de la taxe sur les dépenses de promotion des médicaments et la pérennisation de la taxe exceptionnelle sur le chiffre d'affaires des laboratoires pharmaceutiques, instaurée par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2004.

¹ Pour une analyse d'ensemble de la réforme, se reporter au rapport pour avis de M. Adrien Gouteyron, rapport n° 425 (2003-2004).

La loi du 13 août 2004 précitée prévoit, enfin, que la reprise du déficit cumulé de la branche maladie du régime général, qui devrait atteindre 35 milliards d'euros fin 2004, par la CADES. Celle-ci reprendrait également à sa charge les déficits des exercices 2005 et 2006, dans la limite de 15 milliards d'euros. **La CADES, à laquelle il restait, au 31 décembre 2003, 38,25 milliards d'euros à rembourser d'ici 2014, serait prolongée jusqu'à l'extinction de ses missions.**

L'impact financier du projet de loi relatif à l'assurance maladie en 2007

(en milliards d'euros)

1. Organisation et fonctionnement du système de soins	
. maîtrise médicalisée	3,5
. médicaments génériques et tarifs forfaitaires de responsabilité	2,3
. économies de gestion à hôpital	1,6
. renforcement du contrôle des indemnités journalières	0,8
. systématisation du recours contre tiers	0,3
. économies sur les frais financiers (reprise de la dette par la CADES)	1,1
. diminution des coûts de gestion de la CNAMTS	0,2
Total « Offre de soins »	9,8
2. Participation des usagers	
. contribution de 1 euro par acte	0,7
. revalorisation du forfait journalier hospitalier	0,3
Total « Participation de l'utilisateur »	1,0
3. Redressement financier	
. transfert d'une partie des droits sur les tabacs de l'Etat à la CNAMTS	1,0
. création d'une contribution additionnelle à la C3S	0,9
. relèvement de la CSG :	
- élargissement de l'assiette de la CSG des actifs	1,0
- relèvement de 0,4 point du taux de CSG des retraités imposables	0,6
- relèvement de 0,7 point du taux sur les revenus du patrimoine	0,6
- augmentation de 2 points du taux de CSG sur les jeux	0,1
Total « Redressement financier »	4,2
Total général	15,0

Source : ministère de la santé et de la protection sociale, juin 2004

La réforme proposée ne devrait donc pas avoir d'effet sur le solde public en 2004. Les mesures devraient toutefois permettre à l'assurance maladie de réaliser 15 milliards d'euros d'économies par an à l'horizon 2007.

Votre rapporteur général observe néanmoins que l'amélioration de la situation financière de la sécurité sociale n'équivaut pas à une amélioration globale de 15 milliards d'euros de la situation des finances publiques : **le transfert d'un milliard d'euros du produit des droits sur les tabacs de l'Etat vers la CNAMTS, comme le transfert de dette vers la CADES et l'économie de frais financiers induites pour l'ACOSS (1,1 milliard d'euros), sont des mesures de périmètre, qui sont neutres si l'on adopte une approche consolidée des finances publiques.**

Dès lors, **toutes administrations publiques confondues, le redressement devrait être plus limité, de l'ordre de 13 milliards d'euros, compte tenu du transfert de recettes de l'Etat vers la sécurité sociale, du transfert de dette vers la CADES, qui permet une économie sur les frais financiers de la CNAMTS, et de l'impact de la hausse de la CSG sur le rendement de l'impôt sur le revenu.**

En outre, s'il est acquis que ces mesures représentent une avancée nécessaire vers l'équilibre financier de l'assurance maladie, il n'est pas certain qu'elles suffisent à y parvenir en 2007.

b) Un rééquilibrage qui suppose une modification des comportements

La question se pose évidemment de savoir si ces normes s'avèreront suffisantes pour infléchir réellement l'évolution du solde des comptes sociaux. Elles ont le mérite d'être équilibrées et de ne faire appel aux prélèvements obligatoires que pour 3,2 milliards d'euros. **En ce qui concerne l'appel à la responsabilité des assurés sociaux, les mesures prises sont assez symboliques et constituent un pari sur la capacité des assurés et des professionnels de santé à modifier leurs comportements.** Enfin, l'évaluation des aspects relatifs à l'organisation et au pilotage financier du système de soins a été assez largement contestée.

En outre, votre rapporteur général se doit ici de rappeler les doutes émis par les services du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, d'après les prévisions desquels, le rendement attendu des mesures de redressement contenues dans la réforme de l'assurance maladie peut être évalué à 8 milliards d'euros seulement, à l'horizon 2007.

Dans une note en date du 10 juin 2004, la direction du budget et la direction de la prévision et de l'analyse économique précisaient, en effet, que le cadrage financier associé à cette réforme reposait sur des hypothèses de changement de comportements dont l'incidence financière était difficile à évaluer et que des volets importants du plan affichaient des objectifs non étayés par des mesures précises, en particulier s'agissant de la politique du médicament ou de la réforme des établissements de santé.

Ainsi, il apparaît, d'après les prévisions des services du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, que, toutes administrations publiques confondues, une fois neutralisées les mesures de transferts, sans incidence en termes de besoin de financements, l'impact de la réforme peut être estimé à environ 0,15 point de PIB en 2005 et environ 0,3 point de PIB en 2007, à comparer avec les 0,4 point de PIB en 2005 et 0,7 point de PIB en 2007 introduits dans le programme de stabilité transmis à Bruxelles fin 2003.

S'agissant de l'impact financier de long terme de la réforme, le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2005, a exploré deux scénarios :

- dans un premier scénario, après la réalisation des économies prévues par la réforme de l'assurance maladie à l'horizon 2007, on fait l'hypothèse qu'à partir de 2008, les dépenses progressent à un rythme plus rapide que le PIB (+ 1,5 %). Dès lors le calcul actuariel montre que la réforme permettrait un ajustement structurel de 0,75 point de PIB, dont 0,2 point lié à l'augmentation des recettes ;

- dans un second scénario, plus favorable, on fait l'hypothèse d'un fléchissement durable du rythme de progression des dépenses de santé, identique à celui du PIB. Dès lors, l'écart de financement serait presque totalement résorbé.

Impact financier de long terme des réformes des retraites et de l'assurance maladie

(en points de PIB)

Ecart de financement actualisé des régimes sociaux¹	Avant réforme	Après réforme	Gain structurel associé aux réformes
Retraites	3	2 ou 1,5	1 ou 1,5
Assurance maladie			
<i>Scénario 1</i>	3,1	2,4	0,7
<i>Scénario 2</i>	3,1	0,4	2,7

Source : rapport économique, social et financier, projet de loi de finances pour 2005

La réforme adoptée constitue-t-elle la réforme structurelle qui garantirait la « soutenabilité » à long terme de notre système de sécurité sociale ? Seul l'avenir le dira.

¹ Ces évaluations sont fondées sur une actualisation à partir de 2004 et sur un taux d'actualisation de 2 %.

Evaluation de l'impact financier de la réforme selon la direction du budget et la direction de la prévision

(en milliards d'euros)

Mesure		Cadrage du projet 2007	Rendement du projet	
			2005	2007
Rappel : déficit tendanciel de l'assurance maladie		- 22,9	- 16,3	- 22,9
E C O N O M I E S	<u>Maitrise médicalisée des dépenses</u>	3,5	0	0,9
	dont suivi des personnes en ALD	0,9	0	0,9
	dont gestion du risque par l'assurance maladie	2,6	0	0
	<u>Politique du médicament</u>	2	0,1	0,6
	dont mesures nouvelles	0,1	0	0,1
	dont taxes sur l'industrie	0,1	0,1	0,1
	dont autres mesures	1,8	0	0,4
	<u>Établissements de santé</u>	1,6	0	0,4
	dont rationalisation des achats hospitaliers	0,7	0	0,4
	dont autres mesures	0,9	0	0
	<u>Economie sur les frais financiers</u>	1,7	0,9	1,7
	dont transférés à la CADES	1,2	0,9	1,3
	<u>Indemnités journalières</u>	0,8	0,1	0,2
	dont contrôle des arrêts de travail	0,2	0,1	0,2
	dont autres mesures	0,6	0	0
	<u>Participation des patients</u>	0,7	0,6	0,7
	dont forfait de 1 € par acte ou consultation	0,5	0,5	0,5
	dont hausse du forfait journalier (1 €/an)	0,2	0,1	0,2
	<u>Autres mesures</u>	0,8	0	0,2
	dont gestion administrative	0,2	0	0,2
dont autres mesures	0,6	0	0	
Sous-total économies pour l'assurance maladie	11,1	1,7	4,7	
Recettes	Contribution de l'Etat	1	0,3 à 1	1
	Contribution des entreprises (C3S)	0,9	0,8	0,9
	Extension de l'assiette CSG sur les salaires	1	0,9	1
	Hausse du taux de la CSG capital et jeux	0,8	0,7	0,8
	Hausse du taux réduit de CSG sur les retraites	0,6	0,6	0,6
Sous-total recettes affectées à l'assurance maladie	4,3	3,4 à 4	4,3	
Dépenses	Dossier médical électronique	?	-0,3	-0,5
	Coordination de l'accès aux spécialistes	?	-0,3	-0,3
	Structures nouvelles (UNCAM, InDES, Haute autorité, Nouvelles	?	?	?
	Comité de l'hospitalisation, etc.)	-0,2	-0,2	-0,2
	Extension de la CMUC (budget de l'Etat)	-0,4	-0,4	-0,4
Aide à l'acquisition d'une complémentaire	-0,4	-0,4	-0,4	
Sous-total dépenses nouvelles	-0,4	-1	-1,2	
Redressement de l'assurance maladie	15	4,1 à 4,7	7,8	
<i>(en % du besoin de financement de l'année)</i>	<i>(66 %)</i>	<i>(25 à 29 %)</i>	<i>(34 %)</i>	
Redressement APU	12,5	2,5	5,2	
Solde redressé assurance maladie	-7,9	-12,2 à -11,6	-15,1	

Source : direction du budget et direction de la prévision et de l'analyse économique du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, note du 10 juin 2004

C. UNE AMÉLIORATION DE LA LISIBILITÉ DU FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

1. La suppression du FOREC

Le fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale (FOREC), créé par l'article 5 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2000¹, avait pour mission de compenser auprès des régimes de base de sécurité sociale les pertes de cotisations engendrées par les mesures générales d'allègements de charges portant sur les bas salaires et la réduction du temps de travail.

En conséquence, notamment, de la croissance de ses besoins, le FOREC était financé par une stratification de huit impôts qui lui étaient affectés intégralement ou pour partie.

Evolution des parts respectives des différentes ressources du FOREC

(en %)

Recettes du FOREC	2000	2001	2002	2003
Droits de la consommation sur le tabac	65	58	50	47
Droits de la consommation sur les alcools et les boissons	19	19	17	16
CSB	5	7	6	5
TGAP	4	4	4	3
Taxe sur les véhicules des sociétés		5	5	5
Taxe spéciale sur les conventions d'assurance		7	9	14
Taxe sur les véhicules terrestres à moteur			6	6
Taxe prévoyance			4	3
Contributions publiques	7			
Total	100	100	100	100

L'année 2000 est présentée pour information, le FOREC n'étant pas constitué à cette date.

Source : rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 2003

L'article 34 de la loi de finances pour 2004 et l'article 3 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2004 ont supprimé le FOREC. Sa disparition est intervenue, conformément aux dispositions législatives, le 1^{er} janvier 2004. Afin d'assurer la liquidation des activités en cours, un service de liquidation a été mis en place et les comptes de clôture au 30 juin 2004 ont été présentés aux ministères de tutelle, le ministère en charge du budget et celui des affaires sociales.

¹ Loi n° 99-1140 du 29 décembre 1999.

En application des dispositions de la loi de finances pour 2004 précitée, les ressources affectées au FOREC ont été, à l'exception du droit de consommation sur les tabacs, intégralement affectées au budget général. En outre, désormais, les charges de compensation des mécanismes généraux d'exonération de charges sociales sont supportées par le budget de l'Etat, au sein du budget du travail.

Ainsi, **la disparition du FOREC a permis une rationalisation de l'affectation des taxes antérieurement attribuées à ce fonds et une clarification des relations financières entre l'Etat et la sécurité sociale.**

2. Les dispositions de la loi du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie

a) Une clarification des flux financiers entre l'Etat et la sécurité sociale

L'article 70 de la loi du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie précitée a apporté deux types de clarification s'agissant des relations financières entre l'Etat et la sécurité sociale :

- d'une part, il a complété et renforcé le **principe de compensation des exonérations affectant les recettes de la sécurité sociale** en l'étendant aux contributions sociales ainsi qu'aux réductions ou abattements opérés sur l'assiette des cotisations et contributions. Il a également posé un nouveau principe de compensation réciproque intégrale, entre l'Etat et la sécurité sociale, de tout transfert de charges, permettant de garantir une meilleure protection des ressources de la sécurité sociale et établissant ainsi les bases d'une relation financière plus claire entre l'Etat et la sécurité sociale ;

- d'autre part, il a prévu, à compter du projet de loi de finances pour 2005, et de manière pérenne, le **transfert au profit de la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés, d'une fraction supplémentaire du droit de consommation sur les tabacs**, correspondant à un montant de 1 milliard d'euros. Il s'agira, à l'avenir, de s'assurer de l'identification de ce milliard d'euros dans les comptes de la sécurité sociale et d'en vérifier le traitement comptable.

Toutefois, il faut souligner avec la Cour des comptes, la fréquence et l'importance des mouvements de crédits parfois en « aller-retour » entre les budgets de l'Etat et de la sécurité sociale, ce qui affecte la lisibilité des comptes publics.

La clarification des flux financiers entre l'Etat et la Sécurité sociale

La Cour des comptes relève page 72 de son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire 2003 :

« S'agissant du périmètre des responsabilités de l'Etat et de leur traduction dans les documents budgétaires, il apparaît que des transferts très significatifs ont été opérés au cours de la période récente entre le budget de l'Etat et l'assurance-maladie. Le coût du remplacement des agents absents dans les hôpitaux (914,7 M € en trois ans) a été pris en charge par l'Etat en application d'un protocole du 14 mars 2000. De même, alors que le financement des stages extra-hospitaliers des étudiants en médecine avait basculé, en LFI 2002, de l'Etat vers l'assurance-maladie, le mouvement inverse a été opéré en LFI 2003 (40 M €), sans que les justifications de cet aller et retour apparaissent clairement.

*« A l'inverse, les dépenses relatives aux consultations de dépistage anonyme et gratuit, aux centres de planification et d'éducation familiale et aux cures de désintoxication avec hébergement réalisées dans les établissements de santé, soit un total de 101,9 M €, ont été sorties en 2000 du budget **santé-solidarité**. Les charges relatives à la prévention de l'alcoolisme (13,6 M €) ont, l'année suivante, fait l'objet d'une mesure similaire. Par ailleurs, le financement, au moyen d'un fonds de concours alimenté depuis 2002 par la CNAMTS, du plan BIOTOX, qui correspond en principe à des dépenses de défense civile dont la responsabilité incombe à l'Etat, a représenté un transfert de 369,7 M €. Les dépenses afférentes à l'interruption volontaire de grossesse (25 M € par an) sont couvertes par l'assurance-maladie depuis le 1^{er} janvier 2003 et 111 M € d'engagements de l'Etat au titre des investissements prévus dans le cadre du plan « Hôpital 2007 » seront transférés à l'assurance-maladie ».*

b) Une plus grande sincérité dans l'élaboration de la loi de financement de la sécurité sociale

La loi précitée du 13 août 2004 permet également une plus grande lisibilité et sincérité du budget de la sécurité sociale par le biais de deux dispositions spécifiques :

- d'une part, le **principe de la participation de chaque caisse nationale d'assurance maladie à la préparation du budget prévisionnel et à la définition de l'orientation budgétaire de l'assurance maladie**, par le biais de propositions, transmises au ministre chargé de la sécurité sociale et au Parlement, relatives à l'évolution de ses charges et de ses produits au titre de l'année suivante et aux mesures nécessaires pour atteindre l'équilibre prévu par le cadrage financier pluriannuel des dépenses d'assurance maladie ;

- d'autre part, la **création d'un comité d'alerte sur l'évolution des dépenses d'assurance maladie** chargé d'alerter le gouvernement, le Parlement, et les caisses nationales d'assurance maladie en cas d'évolution des dépenses d'assurance maladie incompatible avec le respect de l'objectif national voté par le Parlement. Ce comité d'alerte garantira une information objective sur le risque de dérive des dépenses, qu'il diffusera auprès des institutions en charge du pilotage financier de l'assurance maladie.

3. Des efforts supplémentaires nécessaires

S'il se félicite de la relative stabilisation des normes et modalités de répartition des impôts et taxes affectés à la sécurité sociale, votre rapporteur général souhaite qu'un effort supplémentaire soit accompli afin de rendre ces règles moins complexes.

En outre, votre rapporteur général estime qu'une réflexion doit être menée s'agissant, d'une part, de la transparence de l'information fournie au Parlement sur le financement des régimes de sécurité sociale et, d'autre part, des remèdes à apporter pour pallier certaines insuffisances des lois de financement de la sécurité sociale. A cet égard, il est particulièrement attentif aux propositions formulées en ce sens par M. Philippe Séguin, Premier président de la Cour des comptes, qui consistent notamment dans :

- la **fixation** d'objectifs financiers clairs, notamment **d'un objectif de solde du budget de la sécurité sociale**. Tel n'est en effet pas le cas à ce jour puisque la loi de financement de la sécurité sociale ne fait que fixer un objectif de dépenses ;

- la fixation d'un objectif de dépenses d'assurance maladie pluriannuel qui permettra une réflexion stratégique de long terme compatible avec la programmation pluriannuelle des finances publiques ;

- l'encadrement plus strict de la technique dite du « rebasage » des objectifs de dépenses d'une année sur l'autre, afin d'en réduire la complexité et l'opacité ;

- la stabilisation des méthodes comptables afin de rendre plus aisée la lecture de l'évolution dans le temps des dépenses de sécurité sociale.

Autant d'éléments qui pourront sans doute être pris en compte au moment de la réforme de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale, annoncée par le gouvernement.

En tout état de cause, s'il a fallu consentir à une nouvelle hausse des prélèvements, **la priorité reste la restauration des mécanismes de régulation, en vue de ramener la croissance des dépenses sociales prises en charge par les mécanismes de solidarité nationale à un rythme proche de celui du PIB.**

DEUXIÈME PARTIE :

AGIR SUR LA STRUCTURE DES PRÉLÈVEMENTS

La France pourra-t-elle longtemps cultiver une **forme « d'exception fiscale »** ? La question mérite d'être posée dès lors que notre pays est toujours plus intégré à l'Union européenne et engagé dans l'économie mondiale.

Aujourd'hui, avec l'intégration croissante des marchés financiers et la gestion de plus en plus mondialisée des grandes entreprises, la question des charges et de la fiscalité devient centrale.

Il faut prendre conscience de ce que les capitaux, qu'il s'agisse des flux financiers ou des investissements directs, et surtout les compétences étant de plus en plus mobiles, il est essentiel de les attirer et de les maintenir sur notre territoire ; d'autre part, les produits français, et donc l'emploi, sont pénalisés par la lourdeur des charges sociales.

Ainsi, **le modèle français paraît-il menacé « par les deux bouts »** : les **compétences sont tentées d'aller s'exercer ailleurs**, du fait d'un barème de l'impôt sur le revenu sensiblement plus lourd avec les cotisations sociales que dans la plupart des autres pays de même niveau de développement, tandis que **l'emploi, surtout non qualifié est handicapé**, ceci contribuant à une certaine désindustrialisation du territoire.

C'est parce que **notre système fiscal est globalement peu compétitif**, et par ailleurs peu compréhensible et peu transparent, en raison du **décalage entre taux réels et taux affichés** pour les personnes comme pour les entreprises, qu'il faut **amorcer un réaménagement d'ensemble de la structure de nos prélèvements obligatoires** et envisager le rééquilibrage de la fiscalité de l'épargne et du patrimoine ainsi que des pistes novatrices, telle celle de la TVA sociale.

I. UN SYSTÈME FISCAL PEU COMPÉTITIF EN DÉPIT DES RÉFORMES

A. LES HANDICAPS FONCTIONNELS DE NOTRE SYSTÈME DE PRÉLÈVEMENT

1. Une fiscalité des entreprises en décalage avec celle de nos principaux concurrents

a) Le constat dressé par le Conseil des impôts

Le **Conseil des impôts** a consacré son XXII^{ème} rapport, rendu public en septembre 2004, à « *la concurrence fiscale et l'entreprise* ».

Ce rapport réitère en matière d'imposition des sociétés sept constats déjà largement relevés par votre commission des finances dans ses précédents rapports d'information préalables au débat annuel sur les prélèvements obligatoires¹ :

- la France a le taux nominal marginal de l'impôt sur les sociétés le plus élevé des quinze anciens membres de l'Union européenne ;

Taux nominaux marginaux de l'impôt sur les sociétés en 2004

(en %)

France	35,4
Espagne	35
Grèce	35
Pays-Bas	34,5
Belgique	34,5
Autriche	34
Italie	33
Danemark	30
Royaume-Uni	30
Moyenne de l'UE à 15	29,8
Finlande	29
Suède	28
Portugal	27,5
Allemagne	26,37
Luxembourg	22
Irlande	12,5

Source : Conseil des impôts/direction de la législation fiscale. Moyenne UE non pondérée. Taux du gouvernement central pour les fédérations. Taux maximal pour les grandes entreprises en cas de progressivité du barème

¹ Cf. notamment le rapport du Sénat n° 55 (2003-2004).

- la position relative de la France au sein de l'Union européenne s'est dégradée du fait l'élargissement, puisque les taux nominaux marginaux d'impôt sur les sociétés sont relativement faibles dans les nouveaux Etats membres ;

Taux nominaux marginaux de l'impôt sur les sociétés en 2004

(en %)

Malte	35
République tchèque	28
Slovénie	25
Lettonie	19
Pologne	19
Slovaquie	19
Hongrie	18
Lituanie	15
Chypre	15
Estonie ¹	0

Source : Conseil des impôts/direction de la législation fiscale. Taux maximal pour les grandes entreprises en cas de progressivité du barème

- la position relative de la France s'était d'ailleurs déjà fortement dégradée entre 1995 et 2003. En effet, la France était initialement bien placée, mais « l'imposition des bénéfices des sociétés a été alourdie » entre ces deux dates et elle « n'a pas suivi les pays étrangers qui ont mis l'accent sur la baisse des taux nominaux de l'impôt sur les sociétés », même si « certains allègements ciblés ont été accordés pour compenser localement l'effet de l'alourdissement de l'ensemble » ;

¹ Pour les bénéfices réinvestis (35,15 % sur les bénéfices distribués).

Evolution des taux nominaux marginaux de l'impôt sur les sociétés entre 1995 et 2003

(en %)

Pays	Taux en 2003	Taux en 1995	Evolution
France	35,4	33,3	+ 2,1
Espagne	35	35	0
Grèce	35	35 / 40 (1)	0 / - 5
Pays-Bas	34,5	35	- 0,5
Belgique	34,5	39	- 4,5
Autriche	34	34	0
Italie	33	36	- 3
Danemark	30	34	- 4
Royaume-Uni	30	33	- 3
Moyenne de l'UE à 15	29,8	35,1	- 5,3
Finlande	29	25	+ 4
Suède	28	28	0
Portugal	27,5	36	-8,5
Allemagne	26,37	45 / 30 (1)	-18,63 / - 3,63
Luxembourg	22	33	- 11
Irlande	12,5	40	- 27,5

(1) Selon que les bénéfices étaient réinvestis ou redistribués.

Source : Conseil des impôts/direction de la législation fiscale

- le diagnostic est identique si l'on s'intéresse aux taux implicites globaux d'imposition, c'est-à-dire si l'on rapporte tous les impôts payés par une entreprise à une mesure de leur revenu, le plus souvent l'excédent net d'exploitation. Ainsi, *« la France fait partie des pays où cet indicateur était le plus élevé en 2002, date des dernières comparaisons établies. Le niveau français reste toutefois très proche de celui constaté dans les autres grands pays de l'Union. Mais la France affiche une dégradation récente de sa position par rapport à la moyenne »* ;

- de même, *« la France se trouve parmi les derniers pays du classement en matière de taux effectif, tous impôts confondus ([c'est à dire] d'après les impôts qui seraient supportés en théorie lors d'un investissement fictif, y compris la taxe professionnelle pour la France, et selon une étude de la Commission), [même si] ce résultat théorique ne tient pas compte de l'optimisation fiscale »* ;

- par surcroît, *« la prise en compte des cotisations sociales entraînerait une nette dégradation de la position de la France »*.

- enfin, **l'imposition des plus-values de cession d'actifs** détenus par les entreprises figure parmi les caractéristiques les plus pénalisantes de notre fiscalité des entreprises.

L'imposition des plus-values de cession des entreprises en France et chez ses principaux partenaires

« L'imposition des plus-values de cession d'actifs réalisées par les personnes morales relevant de l'IS s'opère en France selon les modalités suivantes : un taux réduit de 19 % s'applique à la fraction du bénéfice qui provient de la cession des titres de participation détenus depuis plus de deux ans (régime spécial des plus-values à long terme) par des entreprises soumises à l'IS détenant plus de 5 % du capital de la société dont elles cèdent les titres. Ce taux réduit implique la dotation à la réserve spéciale des plus-values à long terme¹. La concession de licences d'exploitation de brevets fait l'objet d'une même réduction. En revanche, les plus-values réalisées à l'occasion de la cession d'autres éléments de l'actif immobilisé quelle que soit la durée de détention, sont taxées au taux normal d'IS. De même, il n'existe pas de taux réduit d'IS pour les plus-values réinvesties dans l'entreprise, dites « plus-values de emploi ».

« Chez nos principaux partenaires, du fait de réformes fiscales récentes :

« - les plus values qui proviennent de la cession de titres de participation peuvent faire l'objet d'une exonération totale d'imposition ; c'est notamment le cas en Allemagne, au Royaume-Uni, en Belgique et au Luxembourg ;

« - les autres plus-values sont taxées au taux normal d'IS, comme en France, mais ce dernier est, comme on l'a vu, moins élevé chez la plupart de nos partenaires ;

« - un taux réduit ou une exonération totale et / ou un report sont prévus pour les plus-values réinvesties dans l'entreprise ; la Suède et l'Italie sont, avec la France, les seuls Etats de l'Union européenne à ne pas avoir de dispositif spécifique pour limiter l'imposition ou exonérer les plus-values de emploi ».

Source : Conseil des impôts

b) Des conclusions discutables

Malgré les constats qui précèdent, le Conseil des impôts **conclut** :

- d'une part, que *« la fiscalité semble jouer un rôle réduit dans la problématique d'ensemble de l'implantation des entreprises »* ;

- d'autre part, qu'il faut *« relativiser le jugement porté à partir de l'examen des caractéristiques principales des systèmes fiscaux »*. En effet, *« les possibilités d'optimisation utilisant des dispositifs purement nationaux,*

¹ Lorsque ces sommes font l'objet d'une distribution, elles sont frappées par un complément d'imposition de 14,3 %.

prévus le plus souvent à cet effet, permettent aux acteurs de ne pas subir en France une pression fiscale plus élevée que dans d'autres pays, même lorsque les dispositions légales apparaissent de prime abord moins avantageuses en France ». Ainsi, les approches microéconomiques du taux implicite d'imposition, fondées sur l'observation de données micro-économiques, placeraient la France dans une position médiane au sein de l'Union européenne.

En conséquence, **« le Conseil des impôts ne préconise pas une baisse substantielle de la fiscalité des entreprises »**. Le Conseil préconise seulement une stratégie fondée sur :

- d'un côté, **la baisse du taux de l'impôt sur les sociétés**, *« pour le ramener à un niveau voisin de celui de ses principaux compétiteurs, autour de 30 % »* ;

- de l'autre, **la simplification et l'élargissement de l'assiette de l'impôt sur les sociétés**, par exemple en remettant en cause un certain nombre de dispositions relatives aux régimes d'amortissement, de déductibilité des intérêts d'emprunts et d'intégration.

Le Conseil des impôts observe toutefois que cette stratégie *« pourrait faire l'objet d'un accueil mitigé de la part des entreprises, qui seraient attentives à la perte d'un certain nombre d'avantages particuliers, et pourraient redouter que la baisse du taux nominal ne soit pas pérenne : la crédibilité du plan pluriannuel de baisse du taux nominal est une condition nécessaire de l'acceptabilité de la démarche. Elle suppose également que la puissance publique renonce en partie à orienter les investissements grâce à un certain nombre de mécanismes dérogatoires qui seraient remis en question »*.

En conséquence, le Conseil des impôts propose une **stratégie alternative** : *« à défaut de choisir cette voie, il apparaît a minima souhaitable de prendre, lorsque l'état des finances publiques le permettra, les mesures les plus emblématiques, celles qui éviteraient au système fiscal français d'être trop stigmatisé, et souvent injustement.*

« Le régime des plus-values de cession de titres pourrait être révisé. La suppression du complément d'imposition, en cas de distribution de la réserve spéciale des plus-values de long terme, pourrait être envisagée dans un premier temps, première étape vers l'exonération totale. Il s'agit ici de faire porter l'effort sur le point du système fiscal français qui constitue une véritable exception, et complique la gestion des participations par les groupes.

« S'agissant du taux de l'IS, la suppression des contributions additionnelles serait menée à son terme. Il semblerait préférable, pour envoyer un signal clair aux entreprises, de ne pas chercher à compenser

entièrement par des mesures d'élargissement de l'assiette les mesures d'allègement qui seraient ainsi consenties. En particulier, les régimes d'amortissements pourraient être conservés à court terme. Leur suppression ferait perdre de l'intérêt à certains investissements, sans fournir des marges suffisantes pour baisser le taux nominal dans une proportion susceptible de compenser cette perte pour les investisseurs. Elle n'est envisageable que dans le cadre d'un réexamen d'ensemble du système.

« De telles mesures pourraient être cependant partiellement et temporairement financées pour les premières années au moyen d'une taxe libératoire sur la réserve spéciale des plus-values à long terme.

« Ces lignes directrices peuvent être complétées au plan sectoriel par le choix d'une option « offensive », par opposition à l'option « défensive » écartée ci-dessus. La France tenterait alors de renforcer son positionnement dans des secteurs où elle est déjà attractive, relevant notamment des industries de pointe, de la recherche et le développement, ou des services à forte valeur ajoutée. Cette stratégie peut impliquer une baisse du coût du travail très qualifié, et, en exception à la remise en question d'ensemble des mécanismes permettant la réduction de l'assiette, un renforcement des aides à la recherche et au développement, ainsi qu'un amortissement plus favorable encore des biens incorporels ».

Les préconisations du Conseil des impôts ne constituent en aucun cas une novation.

En particulier, votre commission des finances a déjà souligné à de nombreuses reprises la nécessité d'engager, dans les limites permises par un contexte budgétaire difficile, une baisse progressive du taux de l'impôt sur les sociétés, assortie de mesures de simplification et d'une réforme du régime d'imposition des plus-values.

De même, on peut observer que le projet de loi de finances pour 2005, rendu public quelques jours avant le rapport précité du Conseil des impôts, met en œuvre ses préconisations les plus précises (avec la suppression graduelle de la contribution additionnelle à l'impôt sur les sociétés) et surtout les plus audacieuses (avec la création des pôles de compétitivité).

En revanche, on peut s'étonner des conclusions précitées du Conseil des impôts selon lesquelles d'une part la fiscalité jouerait un rôle limité dans les décisions d'implantation des entreprises, d'autre part la fiscalité ne serait pas pénalisante pour l'attractivité et le développement de nos territoires du fait des pratiques d'optimisation fiscale des entreprises.

On peut même se demander si le Conseil des impôts ne ferait pas preuve d'une certaine **schizophrénie** :

- en concluant que notre fiscalité ne constitue pas un handicap pour le développement de nos entreprises, tout en préconisant néanmoins de la réformer ;

- en indiquant qu'il ne s'était « *pas attaché à la question de savoir quel impôt, de l'impôt sur les sociétés ou de la taxe professionnelle, devait être abaissé prioritairement si l'on voulait favoriser les entreprises actives en France* », tout en proposant une stratégie de réforme fiscale.

Quoi qu'il en soit, plusieurs constats, dont certains sont d'ailleurs effectués dans le corps même de son rapport, conduisent à remettre en cause la conclusion du Conseil des impôts selon laquelle notre fiscalité des entreprises constituerait un handicap limité.

Tout d'abord le cumul de taux marginaux très élevés, d'une fiscalité complexe, de dispositions favorables méconnues et d'un impôt singulier - la taxe professionnelle - se traduit par un **effet de signal très défavorable pour l'image de la France** et, comme le reconnaît le Conseil des impôts, par « *une incitation à l'évasion fiscale très forte* ».

La complexité de notre système fiscal, dont le Conseil des impôts estime qu'elle atteint « un niveau rarement atteint dans les autres pays » est d'ailleurs le fruit du niveau excessif des taux : comme votre commission des finances le relevait déjà l'an passé à propos du XXI^{ème} rapport du Conseil des impôts, relatif à la fiscalité dérogatoire, l'importance et surtout le nombre des régimes fiscaux dérogatoires sont indissolublement liés au niveau des prélèvements, qui ne seraient sans doute pas supportables sans les « soupapes » que constituent les dépenses fiscales.

Les observations du XX^{ème} rapport du Conseil des impôts sur la clarté et la stabilité de la norme fiscale

« Les comparaisons internationales en matière de stabilité de la norme fiscale sont malaisées. On peut toutefois penser à la lumière notamment de quelques exemples étrangers, que la situation en France est perfectible.

*« Le XX^{ème} rapport du Conseil des impôts, qui était consacré aux relations entre les contribuables et l'administration fiscale, a traité des principaux enjeux attachés à la stabilité et à la clarté de la norme fiscale. Il a relevé que la norme fiscale française est caractérisée par une grande complexité et une certaine obscurité, alors que certains Etats comme le Royaume- Uni ont entrepris une refonte de la rédaction de leur loi fiscale, que d'autres comme l'Italie ont encadré par une loi les conditions de rédaction de loi fiscale censées garantir sa qualité (loi du 27 juillet 2000). **Par ailleurs, le Conseil avait jugé excessive l'instabilité qui caractérise certaines dispositions fiscales, parfois modifiées chaque année. Il s'avère qu'elles touchent particulièrement les entreprises, puisqu'il s'agit du régime des groupes de sociétés, du crédit d'impôt recherche et du régime des stock-options. Enfin, la rétroactivité de la loi fiscale était jugée excessive.***

« La possibilité d'un accord préalable de l'administration sur le traitement fiscal d'une opération est un facteur de sécurité juridique important pour les contribuables, notamment pour les entreprises qui recourent parfois à des montages complexes. A cet égard, certains pays (Etats-Unis, Pays-Bas) pratiquent le rescrit ou l'accord préalable de manière beaucoup plus développée qu'en France. Les possibilités ouvertes en France à cet égard par la loi sont peu utilisées, pour des raisons culturelles partagées par l'administration et par les contribuables ».

Source : Conseil des impôts

Or la complexité de notre système fiscal constitue un handicap certain, non seulement pour l'attractivité du territoire, mais aussi pour la création et le développement des entreprises, notamment des entreprises nouvelles ou innovantes.

La complexité et l'instabilité du crédit d'impôt recherche

Le XXI^{ème} rapport du Conseil des impôts relatif à la fiscalité dérogatoire soulignait que le crédit d'impôt recherche a connu depuis sa création en 1983 « *d'incessantes modifications portant sur son assiette, son taux, la période de référence ou le plafonnement de ses effets, qui en ont fait l'un des dispositifs les plus complexes à utiliser pour les entreprises* ». En particulier, partageant des observations déjà exprimées par votre commission des finances, le Conseil des impôts constate que « *le périmètre des dépenses éligibles au crédit d'impôt recherche présente des ambiguïtés, sources de contentieux entre les entreprises et l'administration fiscale* ». Enfin, « *par delà les perfectionnements qu'elles cherchent à introduire, [les] modifications successives [issues notamment de la loi de finances pour 1999 et de la loi sur l'innovation et la recherche de 1999] paraissent peu compatibles avec l'orientation des entreprises en matière de recherche, qui relèvent davantage de stratégies de long terme* ». La loi de finances initiale pour 2004 n'en a pas moins introduit une nouvelle modification du régime du crédit d'impôt recherche.

La multiplication de régimes dérogatoires de faible portée en matière d'aide à la création ou à la transmission d'entreprises

Après avoir souligné que leur complexité et leur instabilité étaient source d'insécurité juridique tout en les rendant finalement peu utiles aux entreprises en raison de leurs coûts d'accès à l'information, le XXI^{ème} rapport du Conseil des impôts relatif à la fiscalité dérogatoire relevait que **dix-huit des dispositifs en faveur de la création ou de la transmission d'entreprises** identifiés dans le cadre du fascicule des voies et moyens annexé au projet de loi de finances pour 2003 **avaient un coût très faible ou inconnu**, « *ce qui jetait un doute sur l'utilité de certaines mesures, compte tenu de la complexité qu'elles introduisent dans la loi fiscale et dans la gestion de l'impôt* », d'autant plus que ces aides « *ne représentaient plus que 10 à 15 % des aides publiques à la création ou à la transmission d'entreprises* ».

Ce diagnostic concorde avec celui du rapport établi en juillet 2001 par l'inspection générale des finances et l'inspection générale de l'industrie et du commerce sur les dispositifs publics d'aide à la création et à la reprise d'entreprises qui soulignait de même le caractère « *relativement confidentiel* » de la plupart des 24 dépenses fiscales examinées, en montrant que ces mesures ne concernaient finalement (hors exonérations de taxe professionnelle) que 2,2 % des créations ou des reprises d'entreprises, pour conclure que se « *posait clairement la question du maintien* » d'un certain nombre de ces dispositifs qui « *en raison de la modestie de leur format, ne peuvent influencer sérieusement sur le phénomène de création d'entreprises* ».

Dans ces conditions, on peut regretter que la loi sur l'initiative économique adoptée en 2003 ¹n'ait pas fait œuvre de simplification, puisqu'elle n'a supprimé aucun régime fiscal en faveur de la création ou de la transmission d'entreprises, tout en en modifiant une dizaine et en créant trois nouveaux.

S'agissant du doublement du plafond de déductibilité des pertes subies à la suite d'une souscription au capital d'une société nouvelle (article 163 *octodecies* A du code général des impôts), qui a concerné 1.973 foyers fiscaux en 2001, la commission spéciale du Sénat chargée d'examiner ce texte observait d'ailleurs² : « *on peut s'interroger à bon droit, au regard du très faible montant de la dépense fiscale correspondante (3 millions d'euros par an selon le fascicule des voies et moyens annexé au projet de loi de finances pour 2003), sur la pertinence d'un dispositif occupant 79 lignes du code général des impôts renvoyant elles-mêmes à 21 autres articles de ce même code et du code de commerce, ainsi qu'à un décret en Conseil d'Etat, de sorte que sa lecture est d'une rare complexité* ».

Ces réserves rejoignent les « *réticences* » récemment exprimées par notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget à l'Assemblée nationale, à propos de l'article 6 du projet de loi de finances pour 2004³ proposant des mesures fiscales en faveur des jeunes entreprises innovantes selon lui « *d'une complexité excessive (...) d'autant plus dommageable que [ces] mesures ont vocation à concerner quelques centaines d'entreprises seulement* ». Votre commission avait exprimé un sentiment analogue.

De même, comme le relève le Conseil des impôts, les **petites et moyennes entreprises** ne sont pas en mesure de jouer de l'optimisation fiscale au même titre que les grandes entreprises multinationales, dont la plupart des investissements bénéficient par surcroît d'aides spécifiques.

¹ Loi n° 2003-721 du 1^{er} août 2003.

² Cf. le rapport du Sénat n° 217 (2002-2003), page 146.

³ Rapport de l'Assemblée nationale n° 1110 tome 2, XII^{ème} législature.

Ainsi, compte tenu par ailleurs des caractéristiques de notre fiscalité en matière d'impôt sur la fortune, d'imposition des plus-values et de droits de succession, les petites et moyennes entreprises familiales ou patrimoniales sont lourdement handicapées en France, alors même qu'elles constituent potentiellement l'un des segments les plus dynamiques de l'économie.

Au total, votre commission des finances regrette le *hiatus* entre les constats, les conclusions et les préconisations du Conseil des impôts. L'essentiel est bien de concevoir une stratégie fiscale lisible.

Une évolution du système fiscal peu lisible

« Si des aménagements peuvent permettre à certaines entreprises de ne pas être aussi lourdement imposées que le suggère l'examen des principales dispositions, la logique d'ensemble du système n'apparaît pas.

« D'une part, le système fiscal français semble favoriser l'industrie lourde, par le jeu des amortissements, mais la taxe professionnelle brouille cette image et annule en partie cet avantage. Plus généralement, l'interaction complexe de ces deux prélèvements à laquelle il faudrait ajouter les multiples dérogations et le poids différencié des cotisations sociales selon la qualification, ont conduit à ce que les différents secteurs d'activité supportent des niveaux de prélèvements très disparates, et ce sans logique d'ensemble apparente.

« D'autre part, le système fiscal encourage le développement des entreprises françaises à l'étranger par son mécanisme de déductibilité des intérêts d'acquisition et par certains aspects de sa territorialité (régime du bénéfice consolidé pour les entreprises agréées, régime des succursales). Cette politique remonte à l'époque de la promotion des champions nationaux. Reste-t-elle pertinente dès lors que l'enjeu n'est plus exclusivement la conquête des marchés étrangers, mais aussi le maintien des emplois domestiques ? ».

Source : Conseil des impôts

2. Une fiscalité des personnes à la fois complexe et peu transparente

Plus encore que pour les entreprises, l'imposition des personnes dans le système fiscal français se caractérise par une pression nominale élevée assortie d'exceptions multiples.

a) Un perfectionnisme qui tend à multiplier les régimes particuliers

Il y a là d'abord la conséquence d'un **perfectionnisme** -qui n'est pas sans servir d'alibi à un certain clientélisme- qui résulte directement de notre passion très nationale pour l'égalité. Dès lors que chaque situation professionnelle ou familiale a tendance à être érigée en cas particulier méritant un traitement spécifique, on s'engage dans un **processus de différenciation croissante des régimes fiscaux** d'autant plus difficile à maîtriser qu'il prend

place dans une logique « d'échelle de perroquet » dans laquelle chaque groupe cherche à maintenir son avantage relatif.

La complexité de notre code général des impôts est la conséquence directe d'une telle logique en vertu de laquelle il n'est pas de règle générale qui ne soit assortie, tôt ou tard, de cas particuliers, quand on ne cherche pas directement à définir des régimes fiscaux spécifiques pour telle ou telle activité, ou tel ou tel contribuable.

Mais il ne faut ensuite pas voir dans ce processus le seul effet du souci légitime d'appliquer un principe de justice tendant à considérer que l'on ne peut appliquer une même règle à des situations différentes ; le sens aigu de l'égalité traduit aussi une volonté d'égalisation des conditions, qui n'est nulle part en Europe aussi développée qu'en France. Au fond, au regard de la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen du 26 août 1789, qui dispose en son article XIII que la « *contribution commune* » doit être répartie entre les citoyens « *en raison de leurs facultés* », le seul prélèvement vraiment juste est l'impôt progressif, tandis que les prélèvements proportionnels sont suspects de ne pas être pleinement républicains.

A cela s'ajoute, enfin, la **croissance largement répandue dans l'inefficacité des mécanismes du marché** qui conduit à considérer la neutralité fiscale comme un principe discutable et à lui préférer des mécanismes d'incitation à une activité ou à un besoin considérés comme insuffisamment pris en compte par le jeu normal de l'offre et de la demande.

Alors que dans d'autres pays, on estime qu'il suffit de laisser jouer ce qu'on a pris coutume de qualifier, depuis Adam Smith, la « main invisible », pour la technocratie française, **il faudrait intervenir non seulement pour corriger une distribution des revenus jugée socialement inacceptable mais même pour stimuler les comportements vertueux du point de vue même des mécanismes du marché** que sont l'épargne, l'investissement, ainsi que, plus généralement, la prise de risque.

C'est cette méfiance vis-à-vis des mécanismes du marché, omniprésente dans l'administration et vivace à des degrés divers au sein des presque toutes les formations politiques, qu'il conviendrait de faire reculer dès lors que l'on estime que c'est l'initiative qui doit permettre à la France de faire face à la concurrence et donc de sauvegarder son niveau comme son mode de vie.

La France a entamé en 1995 un processus de baisse des taux marginaux de l'impôt sur le revenu interrompu puis repris sous la précédente législature. C'est une évolution nécessaire dès lors que l'on ne faisait que suivre non sans retard, une tendance générale dans les pays développés.

Etant donné l'état de nos finances publiques tout comme la situation relative de la France en la matière, il convenait de faire une **pause dans l'allègement de l'impôt sur le revenu** pour consolider les acquis et pour se concentrer sur un autre volet plus structurel, celui des modalités de détermination de l'impôt.

Il faudrait évoluer vers un système dans lequel on ne paye pas forcément moins d'impôt mais dans lequel les différents régimes fiscaux soient plus simples, plus fonctionnels, moins sophistiqués : **trop d'impôt tue l'impôt, mais trop d'exceptions finissent par dissoudre la règle, qui perd alors à la fois efficacité et légitimité.**

b) Une pause nécessaire en matière d'impôt sur le revenu

Depuis le début des années 1980, on assiste, dans les pays de l'OCDE, à une diminution des taux marginaux de l'impôt sur le revenu. A côté bien sûr du Royaume-Uni qui le premier a ouvert la voie en faisant passer son taux supérieur de 60 à 40 %, on trouve la plupart des grands pays qu'il s'agisse de l'Espagne, de l'Allemagne, de l'Italie ou même de la Suède. Seuls les pays du Benelux semblent encore résister à cette tendance.

La France a rejoint tardivement le mouvement mais son taux marginal est quand même passé de 65 % en 1986 à 48 %. Cette évolution présente néanmoins dans notre pays un certain nombre de caractéristiques spécifiques dans la mesure où elle ne s'est pas encore accompagnée d'une simplification de son mode de prélèvement et de la suppression d'une fraction significative des niches fiscales.

Il en résulte une certaine faiblesse du potentiel contributif de cet impôt, dont le produit tend à plafonner aux alentours de 50 milliards d'euros (53 milliards d'euros en 2003). En pourcentage de recettes fiscales, l'impôt sur le revenu occupe une place de plus en plus limitée (en 2003, le produit de l'IR ne représente plus désormais que 17 % des recettes brutes fiscales, contre près de 22 % en 1993).

L'impôt sur le revenu est en outre un impôt à faible potentiel du fait de l'étroitesse de son assiette -50 % des foyers fiscaux ne sont pas imposables-, de son extrême concentration -1/10^{ème} de contribuables les plus aisés paient presque les trois quarts de l'impôt sur le revenu.

La majorité actuelle s'est engagée dans une action de baisse de **l'impôt sur le revenu** afin d'encourager l'initiative, la croissance et l'emploi. Ainsi, depuis 2002, le barème de l'impôt sur le revenu a été réduit de 10 % au total grâce aux baisses successives intervenues en 2002 (moins 5 %), en 2003 (moins 1 %) et en 2004 (moins 3 %).

Pour 2005, en raison de la contrainte budgétaire, le mouvement de baisse des taux a été interrompu, le barème applicable pour l'imposition des revenus de l'année 2004 n'étant pas modifié par le projet de loi de finances pour 2005. Les seuils et limites associés au barème de l'impôt sur le revenu sont néanmoins revalorisés afin de tenir compte de l'évolution de l'indice des prix.

c) Des niches fiscales à réexaminer globalement

Si l'on veut évoluer vers un impôt personnel plus simple et plus neutre, on doit se poser la question de l'élimination des niches fiscales. Le rapport du Conseil des impôts¹ sur la fiscalité dérogatoire a mis en avant l'importance des dépenses fiscales « *d'un coût mal maîtrisé et d'une utilité rarement démontrée* ».

Evoquant la question lors de la conférence du 4 mai 2004, le ministre d'Etat, ministre des finances, de l'économie et de l'industrie a ainsi déclaré que « *toutes les niches fiscales actuelles seront évaluées d'ici à la fin de l'année. Je souhaite que les avantages fiscaux, quels qu'ils soient, soient limités à une durée de cinq ans et leur efficacité systématiquement mesurée. Ceux qui sont inutiles ou injustes seront, soit supprimés, soit réformés et le gain en résultant sera recyclé dans des baisses de taux profitables à tous* ».

Faut-il pour autant condamner *a priori* toute dépense fiscale ? Si l'on peut adhérer à la démarche du Conseil des impôts lorsqu'il encourage les pouvoirs publics à mieux connaître, mieux encadrer et réexaminer les régimes dérogatoires existants en vue d'améliorer l'équité et l'efficacité du système fiscal, il ne faut pas pour autant les récuser par principe.

Quantitativement, la France ne présente sans doute pas les pertes de recettes fiscales les plus importantes ; **ce qui la caractérise, c'est plutôt le nombre, la variabilité et la complexité des régimes fiscaux dérogatoires.** L'examen auquel nous invite le Conseil des impôts tel que le comprend votre commission des finances, doit déboucher sur un système fiscal plus stable, plus simple et, surtout, plus transparent.

¹ *La fiscalité dérogatoire. XXI^{ème} rapport au président de la République en 2003.*

Aussi, lorsque **le rapport du Conseil des impôts** estime que le montant total des dépenses fiscales dépassent 50 milliards d'euros -, il **serait hasardeux d'en déduire qu'il existerait une sorte de réserve** qu'il suffirait de supprimer pour retrouver immédiatement des ressources supplémentaires, surtout lorsque l'on garde en mémoire le caractère souvent très conventionnel de leur mode de calcul¹.

La logique à mettre en œuvre est celle d'un redéploiement permettant un abaissement massif des barèmes auxquels sont assujettis tous les contribuables à l'impôt personnel.

Il ne faut pas, oublier que **l'importance et surtout le nombre des régimes fiscaux dérogatoires sont indissolublement liés au niveau élevé des prélèvements**, qui ne seraient sans doute pas supportables sans les soupapes que constituent les dépenses fiscales.

Le Conseil des impôts suggère en premier lieu de procéder à un **toilettage de toutes les dérogations de faible portée ou dont le coût est inconnu**, estimant que les régimes spéciaux qui ne concernent qu'une poignée de contribuables ne peuvent avoir un impact suffisant pour justifier la place qu'ils occupent dans le code général des impôts.

La démarche du Conseil des impôts paraît justifiée même si l'on a des raisons de croire que certains dispositifs dérogatoires ne pourront être abrogés pour des raisons de principe².

Un bon exemple de fiscalité dérogatoire à réformer est donné par le régime fiscal des personnes âgées. Pour le Conseil des impôts, la question du maintien de l'exonération partielle ou complète de CSG ou de CRDS spécifique aux pensions, dont le coût approchait 4 milliards d'euros en 2001, pourrait notamment être soulevée. Une telle réforme supposerait la remise à plat du problème de la déductibilité de la CSG et de la CRDS, et surtout, répétons-le, une baisse globale du barème de l'impôt sur le revenu.

¹ Une raison supplémentaire de limiter la portée des données globales est à trouver dans l'arbitraire du mode de calcul. La dépense fiscale se définit par la part de recettes non perçues ; elle correspond pour les contribuables à l'allègement de leur charge fiscale par rapport à ce qui résulterait de l'application de la norme. Toute la question est alors de savoir comment définir cette norme. La lecture du rapport démontre que selon le point de vue et la place dans le temps, la même mesure peut passer d'une catégorie à l'autre. Ainsi, la diminution du taux de TVA à 5,5 % pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien portant sur des logements achevés depuis plus de deux ans relève aujourd'hui de la première catégorie. Mais à terme, il n'y a aucune raison qu'ils ne fassent pas partie intégrante des biens soumis au taux réduit auquel cas c'est à juste titre que l'on supprimera la dépense fiscale correspondante.

² Est-il ainsi défendable, sous prétexte que les dons se font de plus en plus rares –les collectionneurs ou les héritiers préfèrent la dation– de supprimer l'exonération de droits de mutation dont bénéficient les dons d'œuvres d'art à l'Etat ?

En dépit de l'opinion du Conseil des impôts, votre rapporteur général estime, que, sans vouloir s'attaquer à tous les impôts et à tous les niveaux, et en se concentrant sur quelques points essentiels, **il n'est d'autre façon de lutter contre l'illisibilité de la politique fiscale que de rebâtir une nouvelle architecture.**

Aujourd'hui, l'opacité du système fiscal français est accrue du fait de l'utilisation à des degrés divers de toutes les techniques d'allègement d'impôt : exonération de l'assiette d'imposition, déduction et abattement tendant à soustraire de l'assiette taxable une part forfaitaire ou proportionnelle, réduction d'impôt ou crédit d'impôt, taux différencié, indépendamment même, enfin, des dispositifs spécifiques comme les amortissements exceptionnels en matière d'impôt sur les sociétés.

Une des premières tâches consisterait donc à mettre en place des régimes assurant la quantification de l'avantage. De ce point de vue, on peut estimer que, d'une façon générale, les réductions d'assiette – exonération totale ou déductibilité, dont la logique interne n'est certes pas contestable s'agissant de déduire du revenu certaines charges qui lui sont associées – sont moins adaptées que les réductions d'impôts dans la mesure où elles dépendent de la tranche d'imposition où se situe le contribuable et ne peuvent être mesurées qu'en faisant des hypothèses sur le taux marginal moyen appliqué aux foyers fiscaux bénéficiaires de la mesure.

Enfin, il convient en effet de dissiper l'illusion selon laquelle l'impôt n'est pas payé par tout le monde. Le fait que 50 % des foyers fiscaux puissent avoir le sentiment qu'ils ne paient pas d'impôt n'est pas dépourvu d'effet pervers. Quel que soit leur revenu, tous les Français paient la CSG et la TVA. Faute d'avoir conscience de payer l'impôt, nombre d'eux sont en fait incités à réclamer plus de prestations publiques. C'est une des raisons du « toujours plus », qui fait que, parfois même au sein des Assemblées, un bon budget est un budget qui augmente.

Favorable au principe du **rapprochement entre CSG et impôt sur le revenu**, votre rapporteur général ne se dissimule pas le risque de voir la CSG « contaminée » par la tendance à une personnalisation excessive qui a affecté le rendement et la cohérence de l'impôt sur le revenu. Mais il faut aussi compter sur la volonté politique qui sous-tendrait une telle réforme fiscale pour y intégrer la remise en cause d'un grand nombre de « niches » fiscales.

Ce qui est certain, c'est que, compte tenu de l'état des finances publiques, il faut, dans l'immédiat, **interrompre le processus de baisse de l'impôt sur le revenu**, qui, s'il a constitué un bon signal pour une bonne partie des Français, doit maintenant laisser la place à une réflexion sur la structure du barème.

En particulier, l'intégration des abattements de 10 % et de 20 % au barème de l'impôt sur les revenus présenterait non seulement l'intérêt d'en simplifier le mécanisme, mais aussi d'en baisser substantiellement le taux des tranches, créant ainsi un effet psychologique favorable. Le gouvernement, qui n'y semble pas *a priori* hostile, devrait être incité à étudier cette piste.

d) La prime pour l'emploi, un système légitime dans son principe mais peu satisfaisant dans ses modalités

Dans une perspective à moyen terme de réhabilitation du travail et de l'initiative, il faut bien admettre que le fonctionnement actuel de la prime pour l'emploi n'est pas satisfaisant.

Le mécanisme de la **prime pour l'emploi (PPE)** résulte d'une initiative du Sénat de novembre 2000, au principe de laquelle le gouvernement s'était finalement rallié¹ suite à l'annulation par le Conseil constitutionnel² s'analyse comme un mécanisme de ristourne dégressive de contribution sociale généralisée (CSG) primitivement soutenu par la précédente majorité.

Il s'agit d'un **crédit d'impôt tendant à inciter au retour à l'emploi ou au maintien en activité pour les niveaux de rémunération les plus faibles**. Deux objectifs ont présidé à sa création : **diminuer les prélèvements obligatoires**, et **favoriser le retour à l'emploi des personnes bénéficiant de minima sociaux** afin d'éviter les situations de « trappe à inactivité ».

Instaurée par la loi n° 2001-458 du 30 mai 2001 portant création d'une prime pour l'emploi, la PPE a compté dès 2001 **plus de 8 millions de foyers** bénéficiaires. Toutefois, dans ses modalités concrètes, les insuffisances de la mesure allaient rapidement susciter des modifications.

L'article 3 de la **loi de finances pour 2003** a apporté un **premier correctif à la PPE, destiné à favoriser la reprise de l'activité y compris à temps partiel**. Votre rapporteur général avait alors noté : « *Quant à l'effet réel de cette mesure sur le taux d'activité, il semble réduit par la perception limitée qu'en peuvent avoir a priori les bénéficiaires potentiels, ceux dont on veut encourager le retour à l'emploi, compte tenu de la complexité du calcul de la prime pour l'emploi, complexité encore accrue par ce dernier aménagement. Il conviendra à l'avenir de s'interroger sur l'efficacité économique du dispositif par rapport à son coût budgétaire* ».

Afin de diminuer le délai séparant la reprise d'une activité professionnelle du paiement de la prime, et d'améliorer ainsi l'incitation au retour à l'emploi, l'article 3 de **loi de finances pour 2004**, procédant ainsi à un **nouvel aménagement**, a institué un **acompte forfaitaire de prime pour l'emploi s'élevant à 250 euros**.

¹ *Projet de loi n° 2906 XI^{ème} législature déposé le 31 janvier 2001 à l'Assemblée nationale.*

² *Décision n° 2000-437 DC du 19 décembre 2000.*

L'instauration d'un système d'acompte ne permet pas d'amender sensiblement l'analyse précédente. En effet, le lien « physique » entre la prime et l'activité reste ténu, le bénéficiaire de l'acompte n'apparaissant pas au travers de la rémunération, mais de l'impôt sur le revenu. En revanche, les difficultés de gestion inhérentes aux systèmes d'acomptes sont nombreuses, et peuvent venir s'ajouter à celles qu'un calcul fort complexe est susceptible d'engendrer.

Compte tenu de la **forte revalorisation des taux de la PPE** (+ 4,55 %) simultanément décidée pour 2004, qui visait à en accroître le caractère incitatif, votre rapporteur général avait noté : « (...) la revalorisation (...) n'est pas inutile compte tenu du manque de lisibilité de la mesure. *Elle instille également le doute quant à sa nature véritable, qui pourrait simplement consister en un instrument de distribution de pouvoir d'achat plutôt qu'en un mécanisme d'incitation au travail* ».

Le coût de la PPE, qui s'élève à 2,38 milliards d'euros en 2004, est tel qu'il convient de mener une réflexion sur ses modalités actuelles.

Deux orientations semblent, a priori, explorables : un **versement mensualisé figurant sur la feuille de paye**, ce qui devrait avoir pour conséquence une **meilleure lisibilité de la PPE** au prix d'un nouveau **surcroît de complexité** et au risque d'un **saupoudrage de l'aide**, ou son « remplacement » pur et simple par une **diminution des prélèvements sociaux sur le travail**. Cette dernière voie est assurément la plus simple, la plus claire, et la seule susceptible d'exercer une réelle influence sur la compétitivité du travail en France.

Les revalorisations successives de la **prime pour l'emploi**, ses « améliorations » successives, si l'on considère le dispositif introduit par l'article 3 la loi de finances pour 2003 visant à favoriser la reprise d'une activité même à temps partiel, puis celui introduit par l'article 3 de loi de finances pour 2004 instituant un acompte forfaitaire de prime pour l'emploi afin d'en améliorer la lisibilité, participent d'une même **volonté : encourager le travail**.

Participe d'ailleurs de cette même volonté, l'**augmentation du SMIC horaire** programmée par la loi Fillon qui s'achèvera au 1^{er} juillet 2005, avec une augmentation de 5,6 %. Au total, en termes réels, l'augmentation du SMIC ressort à 11,4 % sur la période de convergence (du 1^{er} juillet 2003 au 1^{er} juillet 2005). En outre, dans le secteur des hôtels, cafés et restaurants, la **suppression du « SMIC hôtelier »**, décidée par la profession et permise par les exonérations de charges mises en place par l'article 10 de la loi du 9 août 2004 relative au soutien à la consommation et à l'investissement, débouche sur une augmentation supplémentaire du salaire brut minimum du secteur de 128 euros par mois, représentant 5,8 % du revenu disponible pour les salariés.

Sur le plan de la justice fiscale et en liaison avec le souci constant des récents gouvernements d'atténuer les effets de seuil, il conviendrait également de **repérer les interdépendances entre dépenses fiscales et prestations sociales pour développer une vision globale de la désincitation à la reprise d'un emploi**. A cet égard, on peut que relever la justesse de la remarque du rapport de M. Michel Camdessus relative à la trappe à inactivité, qui vise les collectivités locales mais pourrait tout autant s'appliquer à l'Etat : *« Parallèlement, une action de sensibilisation et d'information auprès des collectivités locales pour que celles-ci modifient les mécanismes actuels d'allègements des tarifs locaux (cantines, bibliothèques,...) devrait être engagée. En effet, en discriminant entre les inactifs ou chômeurs et les actifs faiblement rémunérés, les collectivités locales ont tendance à réduire les gains financiers à la reprise d'un emploi et à accentuer les situations de « trappe à inactivité » que l'on cherche à réduire au niveau national¹ »*.

Il faut avoir le courage de faire preuve d'un **certain « minimalisme fiscal »** pour **faire évoluer notre système fiscal dans le sens d'une plus grande vérité des prélèvements** et cesser d'afficher le principe d'une fiscalité lourde, dont on ne peut justifier l'assouplissement que pour des motifs d'intérêt général, qui, bien souvent, ne font que masquer des intérêts particuliers.

B. UN PREMIER TRAIN DE RÉFORMES QUI VONT DANS LE BON SENS

1. Des interventions ciblées pour lutter contre les délocalisations

a) Des actions nécessaires

Le projet de loi de finances pour 2005 propose pour la première fois un ensemble de mesures cohérentes destinées à lutter contre les délocalisations.

Après avoir précisé qu'il entendait ces délocalisations *« comme les transferts purs et simple d'activité à l'étranger : on change le lieu de production, mais pas le client. Les délocalisations ne doivent donc être confondues ni avec les restructurations industrielles, ni avec les investissements internationaux, ni avec la désindustrialisation. Tous les investissements à l'étranger ne sont pas des délocalisations »*, M. Nicolas Sarkozy, ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, a exposé les **fondements** de ces mesures à l'occasion du débat sur les délocalisations et l'attractivité de la France organisé le mardi 12 octobre 2004 en séance publique à l'Assemblée nationale :

¹ *Op. cité p.103.*

- l'ampleur du phénomène demeure difficile à appréhender et à mesurer à l'échelle macro-économique, mais les délocalisations sont devenues l'une des premières préoccupations de nos concitoyens, parce qu'elles peuvent produire des « *conséquences dévastatrices au niveau territorial* » et parce qu'elles « *procèdent d'une tendance lourde qui pourrait s'amplifier dans les années à venir* », en raison de l'insertion rapide dans l'échange international de pays très peuplés comme la Chine et l'Inde, mais aussi de ce que les innovations technologiques soumettent de plus en plus les services à la concurrence internationale ;

- il convient de rejeter les orientations consistant à aligner vers le bas nos conditions salariales et sociales sur celles des pays émergents ou bien à fermer nos frontières par des mesures protectionnistes au risque de freiner le développement de nos partenaires les plus pauvres comme d'empêcher nos entreprises d'accéder à de nouveaux débouchés ;

- il convient également de « *récusar* » l'option « *du laissez-faire et de l'immobilisme* », car, « *fondée sur une vision exclusivement théorique de la mondialisation, elle oublie les souffrances causées à ceux qui ne sont pas suffisamment armés pour être immédiatement du côté des gagnants. Elle explique que les emplois détruits seront remplacés par d'autres. Sans doute. Mais lesquels, où et quand ? Les emplois détruits ne sont pas identiques aux emplois créés. On ne devient pas d'un jour à l'autre ingénieur à Grenoble quand on est ouvrier à Belfort. Cette vision désincarnée néglige l'aspect humain. Elle sous-estime aussi le coût économique, social et politique qui fragilise la cohésion de notre société et met en péril le financement de notre protection sociale. Le seul mérite de cette option ultra-libérale qui est un véritable déni de réalité, c'est qu'elle est reposante pour les responsables politiques : elle implique l'inaction* ».

En conséquence, le projet de loi de finances pour 2005 propose, outre la suppression en deux ans de la contribution additionnelle de 3 % à l'impôt sur les sociétés (IS) afin de **réduire le taux normal de l'IS à 33,33 %**, trois novations pragmatiques :

- **la création d'un crédit d'impôt en faveur des entreprises qui relocalisent en France** entre le 1^{er} janvier 2005 et le 31 décembre 2007 certains secteurs d'activité qu'elles avaient transféré hors de l'espace économique européen. Ce crédit d'impôt serait délivré sur agrément et sous condition du maintien pendant cinq ans des emplois créés ou des investissements réalisés ;

- **la création d'un crédit de taxe professionnelle pour le maintien de l'activité industrielle dans les zones d'emploi en grande difficulté**. Ce crédit de taxe professionnelle pourrait atteindre 1.000 euros par salarié et par an et s'appliquerait dans dix zones d'emplois ayant connu des restructurations industrielles importantes et dans les vingt zones d'emplois qui ont connu

l'évolution de l'emploi salarié le plus défavorable parmi celles dont le taux de chômage est supérieur de plus de deux points à la moyenne nationale et le taux d'emploi industriel est supérieur à 10 %. Le coût de ce dispositif est évalué à environ 330 millions d'euros par an ;

- enfin, **des allègements fiscaux** (exonération totale des bénéficiaires au titre des trois premiers exercices bénéficiaires et exonération de taxe professionnelle sur délibération des collectivités territoriales) et **sociaux** (allègements de charges de 50 % pour les petites et moyennes entreprises et de 25 % pour les grandes entreprises) pour les entreprises participant à un projet de recherche et de développement dans des « **pôles de compétitivité** » fondés sur le rapprochement, sur un même site, d'entreprises et d'organismes publics ou privés de recherche et de formation pour développer des actions conjointes en matière d'innovation et de recherche et développement, en bénéficiant de ce que les économistes appellent des « effets d'agglomération ». Ces allègements fiscaux et sociaux seraient bien sûrs accordés aux entreprises concernées à raison de leurs activités dans ces pôles de compétitivité.

Au delà de ces trois novations, le projet de loi de finances pour 2005 propose également **le réaménagement de notre dispositif de lutte contre la localisation de bénéficiaires dans des paradis fiscaux** codifié à l'article 209 B du code général des impôts, dont les dispositions avaient été « mises à mal » par l'arrêt du Conseil d'Etat Schneider du 14 juin 2002 et l'évolution de la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes (CJCE).

b) Des actions limitées

Les mesures fiscales précitées témoignent **de la détermination du gouvernement de lutter contre les délocalisations.**

La portée de ces mesures est toutefois bridée par les règles relatives à l'encadrement communautaire des aides d'Etat.

A défaut de négociations *ad hoc* préalables avec la Commission européenne, le crédit d'impôt en faveur des entreprises qui relocalisent en France, le crédit de taxe professionnelle pour le maintien de l'activité industrielle dans les zones d'emploi en grande difficulté et les allègements fiscaux « pôles de compétitivité » ne sont ainsi proposés que dans le cadre du règlement communautaire dit « *de minimis* », qui autorise les aides aux entreprises d'un montant cumulé de moins de 100.000 euros sur trois ans, en présumant que des aides aussi faibles ne sont pas susceptibles de fausser la concurrence sur le marché intérieur de l'Union européenne.

Par surcroît, le crédit d'impôt en faveur des entreprises qui relocalisent en France serait également soumis au régime communautaire d'encadrement des politiques régionales.

En conséquence, le soutien financier susceptible d'être accordé à une entreprise en application des trois dispositifs innovants proposés par le projet de loi de finances pour 2005 sera, en tout état de cause, modeste.

En outre, la gestion de ces dispositifs par les entreprises bénéficiaires pourrait être relativement complexe, puisque celles-ci sont en principe censées, comme les autorités françaises, vérifier que le cumul de l'ensemble des aides reçues au titre de l'ensemble des régimes d'aide « *de minimis* » ne dépasse pas 100.000 euros par période de trois années glissantes, y compris par exemple la contre-valeur des aides en nature accordées par les collectivités territoriales.

Au total, les mesures proposées par le projet de loi de finances constitueront surtout un « coup de pouce » psychologique pour l'attractivité de notre territoire.

De manière plus générale, il convient d'ailleurs de constater que les Etats membres de l'Union européenne sont de plus en plus désarmés face à la concurrence fiscale excessive ou dommageable.

En effet, le principe d'unanimité en matière fiscale permet aux Etats qui jouent le mieux de cette concurrence de bloquer les avancées collectives.

En outre, la primauté accordée par la CJCE aux quatre libertés (d'établissement, de circulation des personnes, de circulation des capitaux et de prestation de services) au détriment des impératifs de maintien des ressources fiscales et de la cohérence des systèmes fiscaux des Etats membres empêche de plus en plus ces derniers de prévenir des comportements abusifs d'optimisation fiscale.

Cela étant, il convient, à l'instar de M. Nicolas Sarkozy, ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, lors du débat précité sur les délocalisations et l'attractivité de la France, d'observer que **la fiscalité ne constitue qu'un déterminants parmi d'autres des délocalisations.**

En conséquence, les mesures proposées dans le cadre du projet de loi de finances pour 2005 ne sont pas par elles-mêmes susceptibles de produire des effets immédiatement visibles, mais doivent **s'inscrire dans une stratégie d'ensemble lisible** « *s'attachant à améliorer la compétitivité globale de notre économie dans tous ses compartiments, tout en réduisant les incertitudes sociales pour les salariés* », ce qui suppose notamment une réforme d'ensemble de nos prélèvements obligatoires, la simplification de l'environnement législatif et réglementaire et, comme le rapport de M. Michel Camdessus l'a souligné à juste titre, **la revalorisation du travail.**

2. Donner aux collectivités territoriales les moyens de leurs compétences élargies

a) De nouvelles garanties financières

L'acte II de la décentralisation engagé par le gouvernement confie d'importantes compétences aux collectivités territoriales. Le gouvernement a souhaité donner très tôt des garanties, s'agissant de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales, quant au financement de ces compétences créées ou transférées au profit des collectivités locales.

Plusieurs garanties relatives aux ressources des collectivités territoriales avaient été introduites par la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République :

- d'une part, le quatrième alinéa de l'article 72-2 dispose que « *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. Toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités territoriales est accompagnée de ressources déterminées par la loi* ». Il garantit ainsi que les collectivités territoriales bénéficient toujours des ressources nécessaires au financement de leurs nouvelles compétences.

- d'autre part, le troisième alinéa de l'article 72-2 dispose que « *les recettes fiscales et les autres ressources propres des collectivités territoriales représentent, pour chaque catégorie de collectivités, une part déterminante de l'ensemble de leurs ressources* ». La loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales a précisé la portée de cet alinéa. L'article 3 de cette loi organique dispose ainsi que « *les ressources propres des collectivités territoriales sont constituées du produit des impositions de toutes natures dont la loi les autorise à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette, des redevances pour services rendus, des produits du domaine, des participations d'urbanisme, des produits financiers et des dons et legs* ». La loi organique précitée tend à garantir que la part des ressources propres ne pourra, par catégorie de collectivités territoriales, être inférieure à la part constatée pour l'année 2003. Il convient toutefois de noter que les ressources propres des collectivités territoriales ont été entendues largement, incluant notamment les impôts partagés avec l'Etat pour lesquels les collectivités territoriales ne peuvent agir ni sur l'assiette, ni sur le taux.

Lors de l'examen de la loi précitée relative aux libertés et aux responsabilités locales, le Parlement a cherché à s'assurer que les compétences transférées et les compétences nouvelles seraient correctement évaluées et financées.

Plusieurs dispositions ont été introduites à cette fin :

- l'article 118 prévoit que la commission consultative d'évaluation des charges (CCEC) sera désormais présidée par un élu. Elle devra être consultée sur les modalités d'évaluation des charges d'investissement, et chaque année, sur l'évaluation des charges liées à toutes les nouvelles compétences, notamment au regard des recettes fiscales transférées ;

- l'article 119 déroge aux dispositions de droit commun relatif à la compensation des transferts de compétences¹ et prévoit que l'évaluation des charges de fonctionnement correspondant aux compétences transférées par la loi précitée relative aux libertés et aux responsabilités locales sera calculée à partir des trois derniers exercices, et, pour les charges d'investissement, à partir des cinq derniers exercices, de manière à limiter l'impact d'une éventuelle minoration artificielle des dépenses de l'Etat en 2004, dernière année avant le transfert ;

- l'article 119 prévoit également que si les recettes provenant des impositions attribuées aux collectivités territoriales au titre de la compensation financière des transferts de compétences *« pour des raisons étrangères au pouvoir de modulation reconnu aux collectivités bénéficiaires, l'Etat compense cette perte dans des conditions fixées en loi de finances afin de garantir à ces dernières un niveau de ressources équivalent à celui qu'il consacrait à l'exercice de sa compétence avant son transfert. Ces diminutions de recettes et les mesures de compensation prises au titre du présent alinéa font l'objet d'un rapport au Comité des finances locales »*².

Le gouvernement a donc entendu les inquiétudes des élus locaux et a souhaité préalablement aux transferts de compétences, prévoir les garanties de financement nécessaires pour permettre aux collectivités territoriales de les exercer.

¹ On rappellera que l'article L. 1614-1 du code général des collectivités territoriales dispose que *« tout accroissement net de charges résultant des transferts de compétences effectués entre l'Etat et les collectivités territoriales est accompagné du transfert concomitant par l'Etat aux communes, aux départements et aux régions des ressources équivalentes à l'exercice normal de ces compétences. Ces ressources sont équivalentes aux dépenses effectuées, à la date du transfert, par l'Etat au titre des compétences transférées et évoluent chaque année, « dès la première année, » comme la dotation globale de fonctionnement. Elles assurent la compensation intégrale des charges transférées »*.

² On notera que ce dispositif, introduit à l'initiative de l'Assemblée nationale, s'inspire de la décision du Conseil constitutionnel n° 2003-489 DC portant sur la loi de finances pour 2004. Au sujet de l'article 59 de la loi précitée, relatif aux modalités de compensation financière aux départements résultant de la décentralisation du revenu d'insertion, le Conseil constitutionnel indiquait que *« si les recettes départementales provenant de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers venaient à diminuer, il appartiendrait à l'Etat de maintenir un niveau de ressources équivalent à celui qu'il consacrait à l'exercice de cette compétence avant son transfert »*.

b) *Vers la diversification des sources de financement des collectivités territoriales*

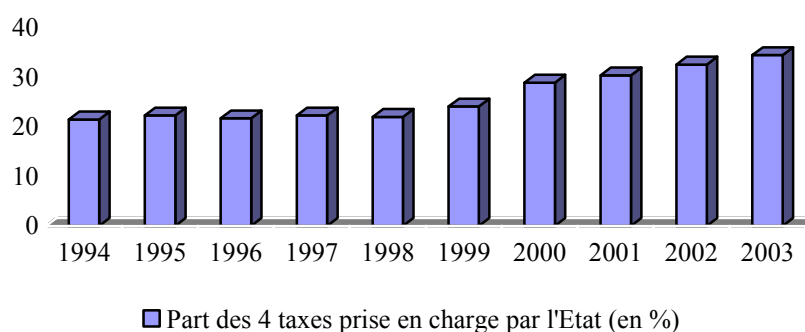
(1) Les « quatre vieilles » « à bout de souffle » ?

Au cours de la précédente législature, de nombreuses réformes avaient conduit à réduire l'autonomie financière des collectivités territoriales, des dotations budgétaires remplaçant des impôts ou parts d'impôts locaux. Le rapport de l'observatoire des finances locales pour 2004¹ souligne d'ailleurs que « *la part des impôts destinés aux APUL a augmenté de 1978 à 1997 et se réduit depuis, sous l'effet notamment des réformes visant à alléger les impôts destinés aux collectivités locales (vignette, taxe d'habitation régionale, taxe professionnelle, droits de mutation)* ».

Le vote de la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003, puis de la loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, visait à mettre fin à ce mouvement de « recentralisation » du financement des collectivités.

Toutefois, le fait que la fiscalité locale actuelle soit « à bout de souffle » et inadaptée au contexte économique est un constat largement partagé ; la substitution croissante de l'Etat aux contribuables locaux dans l'acquittement de la charge fiscale locale constitue d'ailleurs un symptôme évident de ce constat. Le rapport de l'observatoire des finances locales pour 2004 précité montre d'ailleurs que la part des 4 taxes directes locales prises en charge par l'Etat est passée de 21,6 % en 1994 à 34,6 % en 2003, soit 21,5 milliards d'euros.

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



Source : rapport de l'Observatoire des finances locales, juillet 2004

¹ *Les finances des collectivités locales en 2004 – Etat des lieux – rapport présenté par notre collègue Joël Bourdin, sénateur, juin 2004.*

La prise en charge croissante de la fiscalité locale par l'Etat présente de nombreux effets pervers, dénoncés depuis plusieurs années par votre commission des finances : rigidification des dépenses de l'Etat, déresponsabilisation des élus locaux et diminution de leurs marges de manœuvre fiscales, absence d'incitation à la réforme des impôts locaux...

Les impôts locaux, à bout de souffle, devraient faire l'objet d'une réforme d'ensemble, dont il paraît difficile d'envisager qu'elle n'inclue pas une révision des bases locatives cadastrales, qui sont intégrées dans l'assiette des quatre taxes directes locales. Pourtant, la réforme semble davantage s'engager par « petits bouts », sans qu'il soit possible d'étudier de manière globale les transferts de ressources et de charges pour les redevables et les collectivités territoriales. Ainsi, le remplacement de la taxe professionnelle par un nouvel impôt a été annoncé le 6 janvier 2004 par le président de la République, et une « *élimination progressive* » de la taxe foncière sur les propriétés non-bâties pour les exploitants agricoles a été annoncée par le président de la République le 21 octobre 2004, qui a précisé à cette occasion que : « *une telle réforme ne peut s'envisager que si elle préserve les ressources propres des collectivités locales concernées* ».

Votre rapporteur général considère qu'il aurait été préférable de s'engager dans une réforme d'ensemble de la fiscalité locale, la méthode qui semble avoir été privilégiée rendant les modifications complexes dans leur mise en œuvre, et souffrant d'un défaut de visibilité évident pour les élus locaux concernés.

- (2) La nécessité de préserver l'autonomie financière des collectivités territoriales implique de rénover les modalités de financement des collectivités territoriales

Compte tenu de l'essoufflement de la fiscalité directe locale, et des transferts de compétences aux collectivités territoriales, il est nécessaire d'inventer de nouvelles modalités de financement des collectivités territoriales, dans le respect de leur autonomie financière. La création de nouvelles taxes constitue sans doute l'une de ces modalités. Toutefois, dans un contexte où le niveau des prélèvements obligatoires reste élevé, elle apparaît peu opportune. La principale piste retenue par le gouvernement pour financer les transferts de compétences prévus par « l'acte II » de la décentralisation est donc le remplacement des impôts locaux par un partage d'impôts avec l'Etat.

Afin de financer une partie des transferts de compétence aux départements et aux régions, l'Etat a souhaité, conformément aux dispositions précitées de la Constitution et de la loi organique relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, transférer principalement aux collectivités des parts d'imposition d'Etat, en particulier, de la taxe sur les conventions d'assurance (TCA) et de la taxe intérieure sur la consommation des produits pétroliers (TIPP). Il s'agit donc d'un simple transfert de

prélèvements obligatoires de l'Etat vers les collectivités territoriales, sans toutefois modifier *ab initio* le niveau de ces prélèvements. Les départements ne disposent d'ailleurs pas de la capacité de moduler les taux de la fraction de TIPP qui leur a été attribuée en contrepartie du transfert du revenu minimum d'insertion (RMI).

Pour les régions, dont le transfert de la TIPP est prévu par l'article 33 du projet de loi de finances pour 2005, cette possibilité n'est pas ouverte pour l'année 2005, mais devrait l'être – de manière très encadrée¹ – à compter de 2006. En effet, la Commission européenne a autorisé, le 14 septembre 2004, la possibilité pour la France de déroger au droit européen pour une durée de six ans, permettant donc d'envisager la modulation par les régions françaises de la TIPP entre 2006 et 2011, avec la possibilité d'un renouvellement ultérieur de cette dérogation.

Cette décision devra toutefois, pour entrer en vigueur, faire l'objet d'un vote à l'unanimité de la part des désormais 25 Etats membres de l'Union européenne. Si cet accord était obtenu, l'année 2005 serait mise à profit pour territorialiser les bases de la TIPP, et donc, identifier à la sortie des entrepôts sous douanes la région de consommation, ce qui n'est pas le cas actuellement, et impliquerait de nouvelles obligations déclaratives pour les entreprises pétrolières. Une telle opération devrait permettre ensuite une modulation des produits tout en appliquant un tarif pivot identique à l'ensemble des régions.

Enfin, s'agissant de la taxe sur les conventions d'assurance contre les risques de toutes natures relatifs aux véhicules terrestres à moteur, dont les articles 33 et 34 du projet de loi de finances pour 2005 prévoient le transfert d'une part du produit aux départements, l'assiette de cette taxe devrait être territorialisée afin de permettre une modulation des taux par les conseils généraux, de manière encadrée, à compter de 2007.

Votre rapporteur général souligne que le partage d'impôts dont l'assiette est définie au niveau national mais est territorialisée, permet aux collectivités de voter des taux additionnels plus ou moins encadrés. Ce partage respecte donc l'autonomie fiscale des collectivités territoriales, et pourrait être développé à l'avenir, dans le cadre d'un partage de responsabilités accru entre l'Etat et les collectivités territoriales.

c) Le maintien de la capacité de financement des administrations publiques locales

La réforme des modalités de financement des collectivités territoriales est un des éléments indispensable pour assurer leur bonne santé financière,

¹ Les régions devraient, d'après les informations recueillies par votre rapporteur général, pouvoir augmenter ou baisser les prix de 1,77 centime d'euro par litre pour le super et de 1,15 centime pour le gazole, autour d'un tarif pivot commun à l'ensemble d'entre elles.

ainsi que leur contribution à l'investissement public. A cet égard, le maintien d'une capacité de modulation des ressources est déterminant. A cet égard, l'exemple des collectivités allemandes, dont l'autonomie fiscale est restreinte et dont les ressources de nature fiscale sont très dépendantes de la conjoncture économique, souligne l'intérêt pour les collectivités de disposer de ressources stables, dynamiques et modulables.

Alors que les administrations publiques locales connaissent en France un important besoin de financement au milieu des années 1990 (- 2,1 milliards d'euros en 1995), elles dégagent depuis 1996 une capacité de financement, qui s'établit toutefois en baisse en 2003 (+ 1,7 milliard d'euros en 2003 contre + 2,7 milliards d'euros en 2002). On notera d'ailleurs que le mouvement de reprise de l'endettement entamé en 2003 devrait se confirmer pour les régions et les départements en 2004, seul l'endettement des communes poursuivant sa décroissance. Ainsi, à la fin de l'année 2004, la dette des collectivités locales devrait s'élever à 101,3 milliards d'euros, soit une augmentation de 1,2 % par rapport au stock de dette du début de l'année 2003, selon Dexia Crédit local¹.

Par ailleurs, il convient de rappeler que les administrations publiques locales (APUL) représentent, avec 34 milliards d'euros, 68,9 % de l'investissement public et 11,7 % de la formation brute de capital fixe (FCBF) nationale.

S'agissant des prélèvements obligatoires, on constate que la part des collectivités territoriales en proportion du PIB se réduit, comme d'ailleurs celle de l'Etat, alors que la part des prélèvements effectués au profit des organismes de sécurité sociale augmente sensiblement.

De manière générale, on peut constater que la décentralisation n'a pas conduit à augmenter les prélèvements obligatoires, le total des impôts prélevés sur la richesse nationale par l'Etat et par les collectivités territoriales étant resté constant, seul leur répartition ayant été modifiée, l'Etat voyant baisser sa part des prélèvements au profit des collectivités territoriales, du fait des transferts de compétences et des ressources destinées à les financer. On peut d'ailleurs considérer que la décentralisation ne sera pleinement réussie « *que si la part des impôts perçus par l'Etat baisse au moins autant qu'augmentera la part perçue par les collectivités territoriale. Et le pari de la gestion de proximité ne sera réellement gagné que si, pour une qualité de service maintenue ou améliorée, l'ensemble des prélèvements obligatoires peut diminuer. La clé de ce pari, ce sont les dépenses publiques* »².

¹ Note de conjoncture : Finances locales en France – Grandes tendances 2003-2004, septembre 2004.

² Fabrice Robert, « Territoires et nouvelles compétences – vers une fiscalité décentralisée », Décentralisation, Etat et territoires, Cahier français n° 318.

3. La recherche d'alternatives aux prélèvements obligatoires

a) *Le financement privé des investissements publics*

Dans sa séance du jeudi 14 octobre 2004, le Sénat a, lors de la première lecture du projet de loi habilitant le gouvernement à simplifier le droit, ratifié l'ordonnance du 17 juin 2004 relative aux contrats de partenariat. L'ordonnance définit les contrats de partenariats ou partenariats public-privé (PPP) comme des contrats par lesquels une personne publique confie à un tiers, pour une période déterminée, en fonction de la durée d'amortissement des investissements ou des modalités de financement retenues, une mission globale relative au financement d'investissements immatériels, d'ouvrages ou d'équipements nécessaires au service public, à la construction ou transformation des ouvrages ou équipements, ainsi qu'à leur entretien, leur maintenance, leur exploitation ou leur gestion, et, le cas échéant, à d'autres prestations de services concourant à l'exercice, par la personne publique, de la mission de service public dont elle est chargée.

Cette ordonnance ouvre la voie à un financement privé des entreprises publics dans les champs régaliens notamment - intérieur, justice, défense - pour un volume financier évalué par certains acteurs publics à 5 milliards d'euros en 2005. **Ceci permettra de diminuer notamment le recours aux prélèvements obligatoires et de lisser l'amortissement de la dépense sur des périodes longues, et mieux répartir ainsi la charge fiscale**

En effet, les ressources budgétaires devenant plus rares, l'Etat est confronté à des problèmes croissants pour réaliser les infrastructures dont notre pays a besoin. Le partenariat public-privé peut incontestablement redevenir une voie de financement pour les infrastructures. En associant des compétences publiques et privées, il constitue un levier puissant de la réforme de l'Etat et du secteur public.

Afin d'optimiser les recours aux PPP, une évaluation préalable devra être systématiquement réalisée afin de connaître le coût actualisé de l'opération au regard d'autres solutions possibles. C'est à cette condition que les PPP auront un impact positif sur le taux de prélèvements obligatoires. Sur le plan financier, en ce qui concerne la comparaison entre la gestion traditionnelle et le PPP, deux éléments au moins devront ainsi être mis en balance : d'une part, le surcoût de financement, car il est clair qu'un partenaire privé se finance sur le marché à des conditions plus onéreuses que l'Etat ; d'autre part, les économies que le recours au PPP peut en contrepartie engendrer en matière de construction et de maintenance, en raison d'une meilleure prise en compte par l'opérateur privé de certains risques, opérationnels ou financiers en particulier. Ce n'est que si la balance globale est positive qu'il faudra, après expertise indépendante, recourir à de telles formules.

L'Etat peut être prêt à payer un coût de capital plus élevé, lié à la prime de risque de l'opérateur privé, s'il est assuré - et seulement s'il est assuré - qu'un meilleur suivi de l'opération par les intermédiaires financiers, c'est-à-dire un meilleur professionnalisme de la gestion, conduira à un coût total inférieur et à une meilleure satisfaction collective.

Les besoins sont importants. En matière d'investissement public, l'héritage est problématique et il y a aujourd'hui nécessité de préparer l'avenir.

Les équipements existants souffrent d'un entretien défaillant et coûteux. En ce qui concerne l'immobilier par exemple, un rapport de l'inspection générale des finances sur l'ingénierie immobilière et la gestion patrimoniale de février 2003¹ indique : « *les professionnels de l'immobilier rencontrés par la mission convergent sur l'idée qu'une politique préventive en continu des bâtiments, fondée sur une gestion préventive et non curative, est, à terme, facteur d'économie, dans une proportion de l'ordre de 40 % à 50 %* ».

Les conditions d'hygiène et de sécurité dans un grand nombre de bâtiments publics apparaissent dégradées : au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, 38 % des bâtiments présentent des défauts d'éclairage, 19 % révèlent la présence de locaux à risque et 18 % souffrent d'un aspect intérieur dégradé. Pourtant, la charge budgétaire liée à la gestion de l'immobilier public représente un coût annuel de 1,7 à 2 milliards d'euros.

L'Etat manque ainsi de compétences pour gérer et entretenir les équipements existants.

Les missions régaliennes de l'Etat (justice et sécurité intérieure) nécessitent des investissements considérables pour répondre aux besoins des citoyens, dont le financement ne peut être systématiquement délégué aux collectivités territoriales. Ces investissements ne peuvent pas par ailleurs être financés par l'utilisateur. La nécessité de respecter un certain nombre d'obligations environnementales européennes (traitement des eaux usées ou traitement des déchets) comme de réaliser des réseaux transeuropéens (RTE) impose de lourds investissements.

Les PPP offrent un potentiel d'économies intéressant.

Les enseignements des PFI britanniques paraissent ainsi éclairants : selon le National Audit Office (NAO), tous les projets de construction réalisés en mode PFI ont respecté leur budget et 89 % ont devancé ou respecté les échéanciers prévus. Pour les projets réalisés en mode de gestion traditionnel, 73 % des projets voient leur budget dépassé et 70 % sont livrés en retard.

¹ Rapport n° 2002-M-019-01.

Certes, **le recours au partenariat public-privé entraîne un surcoût, tout d'abord en termes de taux d'intérêt.** L'endettement privé est en effet plus onéreux que l'endettement public car l'Etat bénéficie d'une cotation plus favorable que tout emprunteur privé. L'écart de taux peut atteindre 3 points de base dans le cadre d'un contrat public-privé. Il convient d'ajouter à ce surcoût les frais de transaction liés à la complexité des procédures pour monter les dossiers.

Toutefois, **le recours au PPP peut engendrer des économies de construction et de maintenance en raison de la meilleure prise en compte par l'opérateur privé de certains risques,** risque opérationnel (la rémunération du prestataire ne peut en effet être revue à la hausse en cas d'accroissement de ses coûts, d'où une responsabilisation de celui-ci) et risque financier (gestion des modifications de conditions de financement : les opérations de refinancement peuvent constituer des ressources non négligeables pour le prestataire privé). Les PPP engendrent, en matière immobilière, une plus grande lisibilité des coûts. Les coûts de gestion de l'immobilier de l'Etat restent aujourd'hui mal identifiés.

L'Etat peut ainsi être prêt à payer un coût de capital plus élevé, lié à la prime de risque de l'opérateur privé, s'il est assuré que le meilleur suivi de l'opération par les intermédiaires financiers conduira au final à un coût total inférieur.

Au Royaume-Uni, les résultats des PFI sont évalués en fonction d'un « prix de secteur » (Public Sector Comparator (PSC)). Dans le cas du contrat PRIME, consistant à confier la propriété de l'immobilier de la sécurité sociale britannique à un opérateur privé, le National Audit Office a mis en évidence une économie nette de 838 millions d'euros devant être décomposée entre un gain de 1.290 millions d'euros (dont 650 millions d'euros pour les dépenses en capital et 445 millions d'euros pour les dépenses de service) et un surcoût de 428 millions d'euros lié notamment au coût plus élevé du capital privé (191 millions d'euros) et aux coûts de transaction (65 millions d'euros). L'Office of Government Commerce (OGC), à partir d'un échantillon de 250 PFI engagés tant par les ministères que par les gouvernements locaux a établi que le gain entre le « prix de secteur » (PSC) et le prix contracté en PPP était de 17 %.

Certains ministères disposaient avant l'ordonnance du 17 juin 2004 de la possibilité juridique de s'engager dans des partenariats public-privé. La police, la gendarmerie et la justice bénéficient ainsi d'un texte spécifique, issu de l'article 3 de la loi n° 2002-1094 du 29 août 2002 d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure. Ces dispositions ont été étendues aux armées ou aux services du ministère de la défense par l'article 7 de la loi n° 2003-73 relative à la programmation militaire pour les années 2003 à 2008, pour la mise en œuvre de projets portant sur leurs immeubles et bâtiments.

C'est donc un chantier majeur qu'ouvre l'ordonnance relative aux contrats de partenariats.

b) Le recours à la prévoyance individuelle

Un autre levier pour diminuer la charge des prélèvements obligatoires consiste à encourager le recours à des dispositifs facultatifs individuels de protection sociale. En ce domaine, les récentes réformes des retraites et de l'assurance maladie apportent des clarifications.

S'agissant de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites, la mise en place de nouveaux dispositifs d'épargne retraite a permis de garantir un **droit universel à l'épargne retraite** : le plan d'épargne pour la retraite populaire (PERP) correspond à un dispositif individuel, alors que le plan d'épargne pour la retraite collectif (PERCO) est mis en place dans le cadre de l'entreprise.

La création du PERP et du PERCO répond à la nécessité de compléter les régimes de retraite par répartition, dans la perspective d'une dégradation du taux de remplacement lors du départ en retraite : selon une enquête conduite par le Club de l'épargne salariale en juin 2004, les salariés seraient prêts, au-delà de leur effort d'épargne actuel, à consacrer 7 % à 8 % de leurs revenus d'activité pour combler l'écart entre le revenu de remplacement (qui sera inférieur à 60 %) et un besoin de taux de remplacement évalué à 84 %.

La corrélation entre le recours à l'épargne retraite et le taux de prélèvements obligatoires n'est pas directe : elle dépendra d'un ralentissement éventuel de la progression des prélèvements sociaux, eu égard aux possibilités de souscrire un PERP ou un PERCO. En outre, dans la mesure où la constitution d'une épargne retraite bénéficie d'une incitation fiscale, les pertes prévisibles de recettes au titre de l'impôt sur le revenu atténuent l'impact potentiel du développement des régimes d'épargne retraite sur le taux de prélèvements obligatoires.

Les enjeux du débat apparaissent particulièrement élevés s'agissant de l'**assurance maladie**, compte tenu du poids des prélèvements sociaux parmi les prélèvements obligatoires.

Le financement et l'organisation des dépenses de santé induisent des débats de deux ordres :

- il pose la question du **partage des responsabilités entre les différents acteurs du système de santé** : en France, 76 % des dépenses de santé sont financées par des fonds publics (contre 72 % en moyenne dans les pays de l'OCDE), 14 % par les assurances privées et 10 % par les ménages ;

- les rôles respectifs des régimes obligatoires de base et des organismes de protection complémentaire sont appelés à être redéfinis.

La loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie a ainsi innové en instaurant, d'une part, le principe d'une participation forfaitaire à la charge des assurés pour chaque acte ou chaque consultation pris en charge par l'assurance maladie. Ce ticket modérateur est destiné à responsabiliser les assurés.

D'autre part, la loi du 13 août 2004 a procédé à une réorganisation du mode de gouvernance des dépenses de santé, en associant davantage les organismes de protection sociale complémentaire. L'Union nationale des organismes d'assurance maladie complémentaire (UNOAMC), nouvellement créée, est associée à la mise en place du dispositif de participation forfaitaire à la charge des assurés – dont les dépenses ne peuvent pas être assurées par un organisme de protection sociale complémentaire. L'UNOAMC doit émettre un avis sur les décisions de l'union nationale des caisses d'assurance maladie (UNCAM) en matière d'admission des actes et prestations au remboursement et de fixation des taux de remboursement. Enfin, l'UNOAMC s'inscrit dans un dialogue et des programmes de négociation annuelle avec les organismes d'assurance maladie, les professionnels et les établissements de santé.

La réflexion sur la définition des actes qui doivent être pris en charge par la collectivité, au nom du principe de solidarité, et de ceux qui relèvent de la responsabilité individuelle de l'assuré doit être approfondie, comme l'avait déjà souligné l'an passé votre rapporteur général dans son rapport d'information à l'occasion du débat sur les prélèvements obligatoires :

« La responsabilisation des assurés sociaux peut dès lors prendre différentes formes : l'acceptation du déremboursement des médicaments à service médical rendu insuffisant ou des médicaments « princeps » trouvant leur équivalent dans des groupes génériques, le développement des assurances privées et une participation accrue des patients eux-mêmes s'agissant de la couverture de pathologies résultant de conduites à risque imputable au seul assuré (comme par exemple, la pratique d'un sport à haut risque). Ainsi, il est possible d'envisager que des mécanismes d'assurance personnalisée prennent le relais de l'assurance maladie pour la couverture de certains frais accessoires ou relevant directement de la responsabilité individuelle du patient »¹.

S'il est encore trop tôt pour apprécier l'impact de la réforme de l'assurance maladie, **les premières informations disponibles sur la souscription de contrats d'épargne retraite PERP indiquent une vraie attente de produits de long terme d'épargne retraite.**

¹ Rapport n° 55 (2003-2004). Citation p. 68.

Fin août 2004, les professionnels des secteurs de la banque et de l'assurance indiquaient que **plus de 600.000 PERP avaient été souscrits**, même si le niveau moyen des souscriptions reste relativement faible (environ 50 euros par mois, après un versement initial de l'ordre de 300 à 400 euros). Plus généralement, l'ensemble des dispositifs d'épargne retraite apparaît en phase de développement : il a ainsi été observé, au premier semestre 2004, une progression de 40 % des versements sur les contrats d'assurance de groupe ouverts aux travailleurs indépendants, dans le cadre de la loi n° 94-126 du 11 février 1994 relative à l'initiative et à l'entreprise individuelle dite « loi Madelin ».

Pour ne pas décevoir les porteurs de ces produits, il restera à préciser certains aspects relatifs à la réévaluation des rentes et à leurs conditions d'assujettissement à la fiscalité sur le patrimoine.

S'agissant de la revalorisation des rentes, pour les PERP permettant l'acquisition de droits en euros sous forme d'une épargne convertie en rente, l'article 8 de l'arrêté du 22 avril 2004¹ a prévu une sécurisation progressive au fur et à mesure que se rapproche la date de liquidation des droits à la retraite : le ratio de sécurisation, correspondant au rapport des droits garantis à la date de liquidation sur le total des droits des participants, augmente progressivement vingt ans avant la date de liquidation. Toutefois, l'arrêté du 22 avril 2004 précité n'a pas prévu d'engagement de revalorisation ; en outre, les droits sont garantis sur la base d'un taux d'intérêt nul.

Concernant l'assujettissement à la fiscalité sur le patrimoine, l'article 84 de la loi de finances initiale pour 2004, adopté à l'initiative de votre rapporteur général, a visé à écarter la condition de durée minimale de cotisation de quinze ans nécessaire à l'exonération de la valeur de capitalisation des rentes viagères à l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) pour les nouveaux plans d'épargne retraite PERP et PERCO souscrits jusqu'au 31 décembre 2005. Ces dispositions ont pour but de ne pas pénaliser les souscripteurs qui, se trouvant proches de l'âge de la retraite, ne pourraient pas bénéficier des dispositions de l'article 885 J du code général des impôts exonérant d'ISF la valeur de capitalisation des rentes viagères issues de l'épargne retraite.

¹ Arrêté du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie.
Référence NOR : ECOT0491206A

II. AMORCER LE RÉÉQUILIBRAGE DES PRÉLÈVEMENTS FISCAUX ET SOCIAUX

A. EXPLORER LA PISTE DE LA TVA SOCIALE POUR ENCOURAGER LA COMPÉTITIVITÉ ET L'EMPLOI

Ainsi que l'avait annoncé votre rapporteur général dans son précédent rapport sur les prélèvements obligatoires et leur évolution¹, **vo**tre **commission des finances a mené en 2004 divers travaux de réflexion concernant la possibilité de créer une « TVA sociale »**, autrement dit de substituer des recettes de TVA à des recettes provenant des cotisations sociales.

La Chambre de commerce et d'industrie de Paris a transmis à votre commission des finances une étude relative à la TVA sociale. En outre, votre commission des finances a commandé au service des études économiques et de la prospective du Sénat une analyse complémentaire et a demandé au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie de lui réaliser des simulations présentant les effets macroéconomiques de court terme et de long terme d'opérations de substitution de la TVA à des cotisations sociales. Ces simulations, effectuées par la direction de la prévision et de l'analyse économique, sont annexées au présent rapport d'information. Par ailleurs, votre président et votre rapporteur général se sont rendus au Danemark pour étudier l'expérience menée par ce pays, dans lequel, à la suite d'une importante réforme menée en 1987, le taux de TVA est élevé (25 %), tandis que les cotisations sociales sont faibles.

On rappellera que ce sujet avait déjà été abordé, il y a déjà plus de dix ans, par votre président dans son rapport sur *« l'incidence économique et fiscale des délocalisations hors du territoire national des activités industrielles et de service »*².

Les travaux de votre commission des finances ont également bénéficié de la réflexion de notre commission des affaires économiques réunis au sein du groupe de travail sur la délocalisation des industries de main d'oeuvre, présidé par notre collègue Christian Gaudin et dont le rapporteur était notre collègue Francis Grignon³.

¹ Philippe Marini, *Débat sur les prélèvements obligatoires et leur évolution : « préparer la France de demain »*, rapport d'information n° 55 (2003-2004).

² Jean Arthuis, *rapport d'information n° 337 (1992-1993)*.

³ Francis Grignon, *Délocalisations : pour un néo-colbertisme européen*, rapport d'information n° 374 (2003-2004).

1. Une problématique essentielle dans le cadre du débat sur les délocalisations

Ainsi que l'a déjà exposé votre rapporteur général dans son rapport relatif au débat d'orientation budgétaire pour 2005, **dans une économie globalisée, il importe d'alléger les prélèvements sur les assiettes délocalisables.** Dans notre pays, le niveau élevé du coût du travail joue un rôle négatif sur les décisions des entreprises en matière de localisation de leurs implantations. En revanche, la consommation constitue l'assiette non délocalisable par excellence.

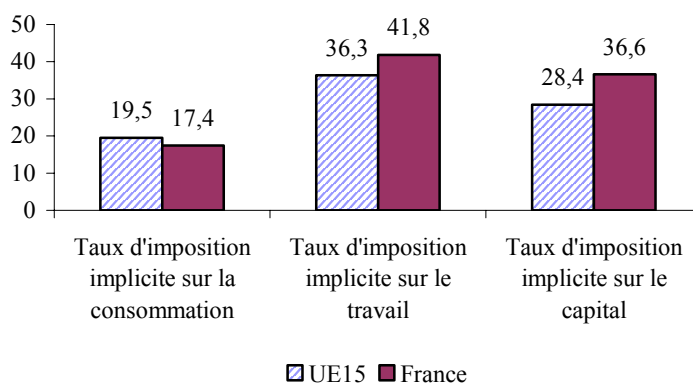
a) *Le contexte : diminuer le coût du travail pour favoriser l'emploi*

(1) Une imposition des salaires anormalement élevée en France

La fiscalité française se caractérise par une imposition du **travail** nettement plus lourde que celle des autres pays européens, avec un taux d'imposition implicite du travail de 41,8 %, contre 36,3 % pour l'Union européenne, comme l'indique le graphique ci-après.

Taux d'imposition implicites par type d'activité économique (2002)

(en %)



Source : Commission européenne

(2) Votre commission des finances est depuis longtemps favorable à une diminution des prélèvements obligatoires pesant sur les salaires

A l'occasion du débat d'orientation budgétaire pour 2001, votre commission des finances avait demandé au centre d'observation économique (COE) de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris de réaliser des simulations de réduction des prélèvements obligatoires.

Il ressortait de ces simulations, réalisées avec le modèle OEF (*Oxford Economic Forecastings*) que la combinaison la plus favorable à la croissance et à l'emploi était celle de la **baisse simultanée de l'impôt sur le revenu et des cotisations sociales employeurs**.

L'effet bénéfique d'une réduction des charges sociales est confirmé par **de nouvelles simulations** récemment réalisées par le COE, à l'aide du modèle OEF précité, que la Chambre de commerce et d'industrie de Paris a transmises à votre commission des finances. En effet, une baisse des cotisations employeurs de **15 milliards d'euros**, soit 1 % du PIB environ, augmenterait le PIB de **0,6 point** et réduirait le taux de chômage de **1,8 point**, et serait **neutre pour le solde public** à partir de la quatrième année, comme l'indique le tableau ci-après.

Les nouvelles simulations du COE : impact d'une réduction 1 point de PIB des cotisations employeurs

Ecart variantiels (en %) sauf (1) et (2)

	1ère année	2 ^{ème} année	3ème année	4ème année
PIB	0,2	0,3	0,5	0,6
Consommation	0,1	0,1	0,2	0,3
Investissement privé non résidentiel	0,5	0,6	1,0	1,1
Exportations	0,7	1,0	1,5	1,8
Importations	0,3	0,3	0,7	0,8
Emploi	0,5	1,1	1,6	1,9
Taux de chômage (1)	- 0,4	- 1,0	- 1,4	- 1,8
Prix à la consommation	- 0,4	- 1,3	- 2,1	-2,5
Salaire moyen nominal	- 0,3	- 1,3	- 2,7	- 3,3
Revenu disponible brut en p.a	0,3	0,4	0,1	- 0,1
Coût salarial unitaire	- 1,8	- 2,3	- 3,1	- 3,2
Balance courante (2)	0,1	0,2	0,2	0,2
Solde public (2)	- 0,6	- 0,5	- 0,2	0

(1) Ecart en points

(2) Ecart en points de PIB

Source : COE avec le modèle multinational OEF (octobre 2003)

L'emploi serait favorisé par un double canal :

- la réduction du coût du travail se traduirait par un ralentissement de la substitution du capital au travail ;

- l'amélioration de la compétitivité se traduirait par une plus forte contribution des échanges extérieurs à la croissance, donc un supplément d'activité, d'investissement et d'emploi.

b) Les gains à attendre de la mise en place d'un mécanisme de TVA sociale

Deux avantages majeurs sont attendus de la mise en place d'un dispositif de TVA sociale.

D'une part, il devrait entraîner une **amélioration de la compétitivité relative des biens produits sur le territoire national et soumis à la concurrence étrangère sur le marché français**. Les produits importés subiraient en effet l'augmentation de la TVA, ce qui provoquerait une augmentation de leur prix.

D'autre part, un tel dispositif devrait **accroître la compétitivité des productions destinées à l'exportation**, qui bénéficieraient à plein de la réduction du montant des charges sociales pesant sur leur coût de revient puisqu'aucune TVA ne viendrait enchérir leur prix en compensation.

Une telle mesure serait de nature à enrichir le contenu de la croissance en emploi : selon la même logique qui a présidé à la suppression de la part de la taxe professionnelle assise sur les salaires, on assisterait à une **déformation de la structure des prélèvements obligatoires en faveur des biens et des modes de production intensifs en travail**. Les secteurs abrités de la concurrence et à forte intensité en main d'œuvre devraient profiter largement de l'introduction d'une TVA sociale. Les secteurs exposés à la concurrence et qui affichent une forte sensibilité à la baisse du coût du travail pourraient gagner des parts de marché, tout en maintenant une localisation de leur production sur le territoire national. Les industries moins exposées à l'international ou relativement moins sensibles à la baisse du coût du travail devraient bénéficier de manière moindre de cette mesure.

Le consommateur ne serait pas perdant dans cette réforme. En effet, comme l'a souligné à maintes reprises le président de votre commission des finances, notre collègue Jean Arthuis, tous les impôts et charges acquittés par les entreprises sont financés par leur chiffre d'affaires et donc, en définitive, par les clients. Si l'on retient cette approche, l'institution d'un mécanisme de TVA sociale serait donc globalement neutre pour ceux-ci. Bien sûr, la question du partage de la valeur ajoutée au sein de l'entreprise est cruciale : cette neutralité n'est concevable que si la réforme se traduit par une hausse suffisante du pouvoir d'achat nominal.

La fiscalisation des ressources de notre système de protection sociale ne remettrait pas en cause le paritarisme de sa gestion, ainsi que l'a fort bien montré notre collègue Francis Grignon dans son rapport précité sur les délocalisations.

Enfin, **les règles communautaires encadrant la TVA ne paraissent pas constituer un obstacle à l'introduction d'une TVA sociale.** Elles prévoient en effet que les Etats membres sont libres de fixer le taux normal, dès lors qu'il est au minimum égal à 15 %. Le Danemark a déjà adopté un tel système, sans que cela ait suscité d'opposition de la Commission européenne.

La mise en place d'un tel système étant possible, l'analyse doit donc s'attacher à en évaluer les effets aussi finement que possible. Les simulations économiques fournies à votre commission des finances présentent un tableau nuancé de l'introduction d'une TVA sociale, tandis que l'expérience danoise permet de dresser un bilan plus positif de ce mécanisme.

2. Des simulations économiques qui fournissent des résultats nuancés

a) La TVA, l'impôt dont l'augmentation serait économiquement la plus néfaste à moyen terme ?

La question qui se pose est celle du financement de cette diminution des prélèvements obligatoires reposant sur le travail et donc de la pertinence du choix de la TVA comme impôt de substitution pour financer notre système de protection sociale.

La meilleure solution pour compenser la baisse de charges sociales : réduire à due concurrence les dépenses publiques

Sur le plan économique, la meilleure solution pour compenser les baisses de charges sociales serait de **réduire à due concurrence les dépenses publiques.** Tel est la solution **prônée depuis plusieurs années par votre commission des finances.**

Ainsi, à l'occasion du débat d'orientation budgétaire pour 2001, votre commission des finances a suggéré de financer cet allègement de la fiscalité par **une baisse équivalente des dépenses publiques.** Les simulations du COE montraient non seulement que, là encore, la combinaison « *baisse de l'impôt sur le revenu + baisse des cotisations sociales employeurs* » était la plus favorable, mais aussi que **cette réduction simultanée accroissait le PIB de 1,7 point au bout de quatre ans.**

On peut souligner à cet égard que, selon la Commission européenne, « *les ajustements budgétaires basés sur des réductions de dépenses semblent avoir une probabilité plus élevée d'être expansionnistes que ceux basés sur des augmentations d'impôts* »¹, ce que confirment les simulations de la Commission présentées ci-après. La situation des comptes sociaux et l'évolution de la demande de soins rendent toutefois cette option peu réaliste.

¹ Commission européenne, *Les finances publiques dans l'UEM*, 2003.

Les effets restrictifs d'une hausse de la TVA sont largement connus : ils passent par une hausse des prix à la consommation, qui déprime la demande interne, dégrade les exportations via une détérioration de la compétitivité (les salaires s'ajustent en effet progressivement sur la hausse des prix à la consommation) et, en conséquence, déprime l'investissement des entreprises.

La direction de la prévision souligne que ces impacts « *distinguent [les] effets de court terme [d'une hausse de la TVA] de ceux d'une hausse des impôts directs. En effet une hausse de l'impôt sur le revenu ou de la CSG n'affecte initialement que le revenu disponible des ménages et est neutre sur les prix. Ce n'est seulement que très graduellement qu'elle perturbe les négociations salariales et suscite des revendications supplémentaires pour compenser la perte de pouvoir d'achat* ».

A cause de cet impact inflationniste, la TVA serait, selon les simulations, **l'impôt dont l'augmentation serait, à moyen terme, la plus néfaste à la croissance et à l'emploi.**

- (1) Selon le ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, une augmentation de la TVA serait économiquement plus défavorable qu'une augmentation de la CSG

Lors de son audition par votre commission des finances le 4 mai 2004, **M. Nicolas Sarkozy, ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie**, avait, au vu des études dont il disposait, estimé que l'impact d'une augmentation de la TVA serait selon lui deux fois plus défavorable qu'une augmentation équivalente de la CSG. En effet, « *M. Nicolas Sarkozy a relevé que les études économiques dont il disposait montraient que l'impact le plus récessif d'une hausse de la fiscalité des ménages provenait de la TVA, dont une hausse d'un point pouvait donner lieu à 0,9 point de croissance en moins, alors que l'impact d'une hausse de la CSG et des charges patronales était respectivement de 0,5 point et 0,4 point sur la croissance. Il a ajouté que l'accroissement du taux normal de la TVA serait problématique pour la compétitivité française, à l'heure où certains des nouveaux Etats membres de l'Union européenne proposaient des taux d'impôt sur les sociétés allant de 10 à 19 %. Il a enfin rappelé que l'Etat ne contrôlait pas le niveau des prix, et qu'il était donc à craindre qu'une hausse de la TVA, malgré la diminution des charges, ne fut intégrée dans la marge, et donc intégralement répercutée sur le prix de vente, à l'image de ce qui avait déjà été constaté dans la grande distribution* »¹.

¹ Bulletin des commissions, 4 mai 2004.

- (2) Selon la Commission européenne, une augmentation de la TVA serait économiquement plus défavorable qu'une augmentation de l'impôt sur les sociétés

De même, selon la Commission européenne, dans le cas de la zone euro, une augmentation de la TVA de 1 point de PIB réduirait le PIB de **0,5 point** au bout de 5 ans, contre seulement **0,3 point** pour une augmentation équivalente de l'imposition des sociétés, comme l'indique le tableau ci-après.

L'impact, pour la zone euro, de l'augmentation permanente, de 1 point de PIB, de certains prélèvements obligatoires, selon la Commission européenne

(en points de PIB et en points de chômage)

	Première année		Cinquième année	
	PIB	Taux de chômage	PIB	Taux de chômage
Imposition des revenus du travail (1)	-0,36	+ 0,28	-0,80	+ 1,15
Imposition des sociétés	-0,34	+ 0,08	-0,31	- 0,01
TVA	-0,14	+ 0,16	-0,51	+ 0,73
Réduction permanente, de 1 point de PIB, des dépenses publiques	-0,33	+ 0,11	- 0,04	- 0,01

Modèle QUEST

(1) Dans le modèle QUEST, la taxation des revenus du travail comprend, notamment, les contributions de sécurité sociale. Cette notion ne correspond donc qu'en faible partie à l'impôt sur le revenu.

Source : Commission européenne, *Les finances publiques dans l'UEM, 2003*

- (3) L'étude récemment réalisée par le COE confirme l'impact économique négatif d'une augmentation de la TVA

L'étude précitée du COE, récemment transmise à votre commission des finances, présente une estimation de l'impact d'une hausse de la TVA analogue à celle du gouvernement.

L'effet négatif sur le PIB d'une hausse de la TVA de **1 point de PIB**, est évalué à **- 0,3 %** à deux ans et **- 0,7 %** à quatre ans, comme l'indique le tableau ci-après. Ce dernier chiffre est légèrement inférieur à celui mentionné par le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie (- 0,9 %).

L'impact d'une augmentation de la TVA de 1 point de PIB, selon le COE

Ecart variantiels (en %) sauf (1) et (2)

	1^{ère} année	2^{ème} année	3^{ème} année	4^{ème} année
PIB	0	- 0,3	- 0,7	- 0,7
Consommation	0	- 0,7	- 1,5	- 1,7
Investissement privé non résidentiel	- 0,1	- 0,6	- 1,3	- 1,0
Exportations	- 0,1	- 0,3	- 0,5	- 0,4
Importations	- 0,1	- 0,8	- 1,7	- 1,9
Emploi	0	- 0,2	- 0,4	- 0,3
Taux de chômage (1)	+ 0,1	+ 0,2	+ 0,4	+ 0,3
Prix à la consommation	+ 1,3	+ 1,7	+ 1,7	+ 1,4
Salaire moyen nominal	+ 0,2	+ 0,8	+ 0,4	- 0,1
Revenu disponible brut en p.a	- 1,0	- 1,2	- 1,4	- 1,4
Coût salarial unitaire	+ 0,2	+ 0,8	+ 0,6	+ 0,2
Balance courante (2)	0	+ 0,1	+ 0,4	+ 0,5
Solde public (2)	+ 0,9	+ 0,8	+ 0,5	+ 0,5

(1) Ecart en points

(2) Ecart en points de PIB

Source : COE avec le modèle multinational OEF (octobre 2003)

b) Les simulations de mise en œuvre d'une TVA sociale réalisées pour votre commission des finances

Votre commission des finances a demandé à la **direction de la prévision et de l'analyse économique** de simuler l'impact à moyen ou court terme de la mise en place d'une « TVA sociale », c'est-à-dire d'une diminution des cotisations sociales employeurs, accompagnée d'une augmentation à due concurrence de la TVA, et a reçu une étude du **COE** sur ce thème.

En effet, le but est de connaître le résultat conjugué de la baisse des charges – globalement favorable – et de la hausse de la fiscalité indirecte – globalement défavorable. Les chiffres évoqués ci-dessus, et en particulier ceux cités par le ministre d'Etat, ne prennent en compte que l'impact négatif d'une augmentation de TVA. Ils ne sauraient, à l'évidence, être un obstacle à la réflexion. Celle-ci doit déterminer les conditions auxquelles le passage à la TVA sociale serait bénéfique.

Les mesures simulées

La mesure qu'il s'agit de simuler est le transfert de **1 point de PIB**, soit environ **15,6 milliards d'euros**, des cotisations sociales employeurs vers la TVA¹. Sachant qu'un point de TVA au taux normal équivaut à des rentrées fiscales de l'ordre de 4 milliards d'euros, l'impact opéré dans l'exercice de simulation correspond à près de **4 points de hausse du taux normal de TVA**. A titre de comparaison, un transfert des cotisations « famille » des employeurs (du secteur privé) sur la TVA correspondrait à **20 milliards d'euros**, soit 1,3 % du PIB environ.

Les simulations transmises à votre commission des finances correspondent à **cinq scénarios**.

Du fait des spécificités du modèle utilisé², la simulation réalisée par le **COE** repose sur un scénario de modération salariale qui peut sembler relativement optimiste.

La **direction de la prévision** suppose, dans son scénario central, que les salaires se conforment à leurs déterminants habituels. Ce scénario semble le plus vraisemblable. A la demande de votre commission des finances, la direction de la prévision a réalisé **trois variantes** :

- dans une première variante, les producteurs modèrent leurs marges ;
- dans une deuxième variante, les salariés modèrent leurs revendications salariales ;
- dans une troisième variante, la mesure suscite un « choc psychologique » incitant les entreprises à investir davantage.

Les **résultats de ces simulations** sont indiqués par le tableau ci-après.

¹ Ce transfert est fait « ex ante », c'est-à-dire sans prendre en compte l'impact de la mesure sur les recettes publiques.

² On peut souligner à cet égard que le modèle OEF pourrait sous-estimer l'indexation des salaires sur les prix. Il repose en effet sur des hypothèses d'indexation moins rapides que dans les modèles macroéconomiques français.

L'impact d'une diminution des cotisations sociales employeurs de 1 point de PIB et d'une augmentation équivalente de la TVA

Ecarts variantiels (en %) sauf (2) (4) et (5)

	Simulations du COE				Simulations de la direction de la prévision							
					Scénario central		1 ^{re} variante : les producteurs modèrent leurs marges		2 ^e variante : les salariés modèrent leurs revendications salariales		3 ^e variante : hausse exogène de l'investissement de 1%.	
							1 ^{re} année	2 ^e année	1 ^{re} année	2 ^e année	1 ^{re} année	2 ^e année
PIB	0,2	0	- 0,2	- 0,1	-0,18	-0,08	0,06	0,04	-0,16	-0,11	-0,12	-0,01
Consommation	0,1	- 0,4	- 0,9	- 1,1	-0,38	-0,23	-0,11	-0,30	-0,46	-0,43	-0,38	-0,20
Investissement des entreprises	0,3	- 0,1	- 0,5	- 0,2	-0,37	-0,36	-0,14	-0,13	-0,20	-0,42	0,69	0,74
Exportations	0,5	0,4	0,5	0,7	0,08	0,07	0,43	0,63	0,19	0,31	0,08	0,06
Importations	0,2	- 0,3	- 0,9	- 0,9	-0,59	-0,14	-0,49	-0,04	-0,55	-0,26	-0,37	0,07
Emploi [salarié] (1) en % en milliers de personnes	0,4 <i>61,6</i>	0,6 <i>92,4</i>	0,7 <i>107,8</i>	1,0 <i>154</i>	0,2 28	0,2 33	0,1 18	0,3 48	0,3 45	0,4 58	0,2 33	0,3 45
Taux de chômage (2)	- 0,4	- 0,6	- 0,7	- 0,9	-0,11	-0,13	-0,07	-0,19	-0,17	-0,22	-0,12	-0,17
Prix à la consommation	0,9	0,9	0,4	- 0,1	1,31	1,35	0,00	0,18	1,05	0,84	1,32	1,38
Salaire moyen nominal (3)	0,3	0,6	- 0,5	- 1,3	0,96	1,47	-0,05	0,08	0,00	0,27	0,97	1,53
Revenu disponible brut en p.a	- 0,6	- 0,6	- 0,9	- 1,0	-0,31	-0,13	-	-	-0,68	-0,44	-0,28	-0,08
Coût salarial unitaire	- 1,3	- 0,6	- 1,3	- 1,8	-	-	-	-	-	-	-	-
Coût réel du travail	-	-	-	-	-1,27	-0,77	-	-	-	-	-	-
Balance courante (4)	0,1	0,2	0,4	0,5	-	-	-	-	-	-	-	-
Solde public (4)	0,3	0,3	0,2	0,3	-0,2	-0,1	-	-	-	-	-	-
Prix de la production	-	-	-	-	-0,15	-0,15	-1,71	-1,34	-0,43	-0,73	-0,15	-0,11
Taux de marge (5)	-	-	-	-	0,45	0,23	-	-	0,70	0,39	-	-

(1) Les chiffres en italiques ont été calculés par la commission des finances pour permettre une comparaison.

(2) Ecarts en points

(3) direction de la prévision : salaire nominal brut

(4) Ecarts en points de PIB.

(5) Ecarts en points de valeur ajoutée.

Sources : COE avec le modèle multinational OEF (octobre 2003) ; direction de la prévision avec modèle Mésange (octobre 2004)

(1) La « TVA sociale » serait à moyen terme neutre pour la croissance, pèserait sur la consommation des ménages mais réduirait le taux de chômage

Les simulations du COE et de la direction de la prévision suggèrent que la TVA sociale aurait **un impact quasiment nul sur le PIB, défavorable à la consommation des ménages mais positif sur l'emploi.**

L'impact sur le **PIB** serait compris entre – 0,11 point et + 0,04 point la deuxième année, et serait de – 0,1 point la quatrième année selon le COE.

En conséquence d'une moindre progression du **revenu des ménages** (qui serait réduit de 0,08 % à 0,6 % la deuxième année, et de 1 % au bout de quatre ans selon le COE), la **consommation des ménages** serait réduite de 0,2 % à 0,4 % au bout de 2 ans, et selon le COE de 1,1 % au bout de 4 ans.

Le **taux de chômage** serait réduit de 0,13 point à 0,6 point au bout de 2 ans, et de 0,9 point au bout de 4 ans selon le COE. Ces résultats peuvent être considérés comme décevants dans la mesure où l'estimation la plus faible (0,13 point) est celle du **scénario central** de la direction de la prévision, qui, on l'a vu, semble reposer, sur une hypothèse **plus réaliste** que les autres simulations en matière d'évolution des salaires.

- (2) Deux variables essentielles : le comportement de marge des entreprises et l'évolution des salaires réels

Cette relative convergence sur l'impact de la « TVA sociale » à court et moyen terme **ne doit pas dissimuler certaines nuances**, provenant des **hypothèses** retenues.

- (a) Le comportement de marge des entreprises

Comme votre rapporteur général l'a souligné à l'occasion du débat d'orientation budgétaire pour 2004, **la plus ou moins grande efficacité de la mesure dépend du report de la baisse des coûts de production sur les prix hors taxes**. Les entreprises ne doivent pas profiter de la diminution des charges pour augmenter leur marge.

Selon la **première variante**¹ de la direction de la prévision, qui repose sur l'hypothèse selon laquelle les entreprises **diminueraient leur taux de marge** la première année, ce qui permettrait d'éviter la hausse des prix TTC, l'impact sur le PIB serait légèrement positif (+ 0,04 % au bout de deux ans). **Dans les simulations de la direction de la prévision, ce serait le seul cas de figure où le PIB ne serait pas réduit**. La faible accélération des prix serait cependant supérieure à celle des salaires nominaux, ce qui réduirait les salaires réels d'environ 0,1 % la deuxième année. Du fait de la faible réduction des salaires réels, le taux de chômage serait réduit de seulement 0,2 point, soit autant que selon la seconde variante de la direction de la prévision (reposant sur un fort accroissement des marges en partie compensé par une certaine modération salariale), et la consommation des ménages ne serait pas moins réduite que dans les autres scénarios (de 0,3 % la deuxième année).

¹ Le COE est moins optimiste en matière de hausse des prix à court terme. Si selon le scénario du COE les prix seraient réduits au bout de quatre ans, ce serait après une augmentation de 0,9 % dès la première année, qui se maintiendrait la deuxième année.

(b) L'évolution des salaires réels, un facteur essentiel

Les autres scénarios reposent sur l'hypothèse que le **comportement de marge** des entreprises suscite une **augmentation des prix** à court terme.

Il se produirait alors un phénomène en deux temps :

- dans un premier temps, l'augmentation de la TVA augmenterait les prix d'environ 1 % ;

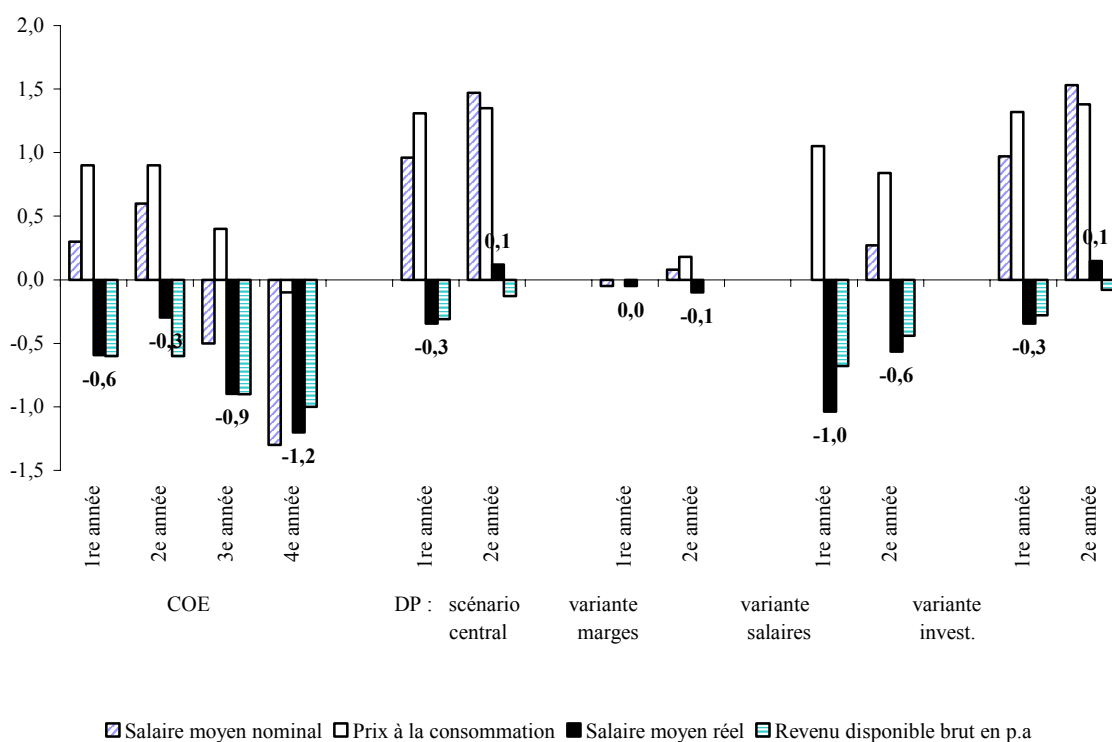
- puis, à partir de la deuxième année, les salaires nominaux augmenteraient, pour compenser l'impact de la hausse des prix.

Alors que selon le COE et la variante de la direction de la prévision avec **modération salariale** les salaires réels **diminuent**, les autres scénarios supposent une **quasi-stabilité** des salaires réels, comme l'indique le graphique ci-après.

On aurait pu également s'interroger sur les effets d'une hausse du S.M.I.C. décidée par le gouvernement, dans le contexte de la TVA sociale et pour contribuer à un partage plus équitable de la marge de compétitivité provoquée par la réforme.

Impact de la « TVA sociale » sur les revenus des ménages

(en %)



Sources : COE avec le modèle multinational OEF (octobre 2003) ; direction de la prévision avec modèle Mésange (octobre 2004)

Il en découle des estimations différentes de la **réduction du revenu des ménages**. Au bout de 2 ans celle-ci serait de 0,6 % selon le COE et de 0,13 % selon le scénario central de la direction de la prévision. En conséquence, dans la prévision du COE, la TVA sociale réduirait davantage la **consommation** des ménages (de 0,4 % la deuxième année et de 1,1 % la quatrième année, contre 0,23 % la 2^e année selon le scénario central de la direction de la prévision).

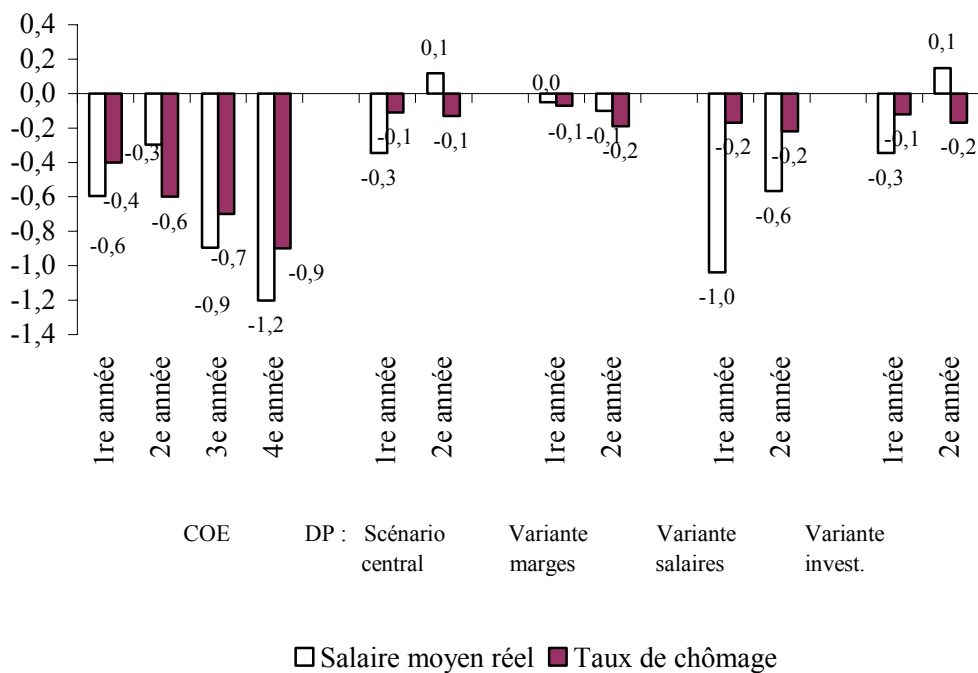
(c) La direction de la prévision estime que, même en cas de modération salariale, les créations d'emplois seraient peu nombreuses

L'hypothèse de **modération salariale** retenue par le COE contribue à expliquer que, selon sa simulation, le **taux de chômage** soit réduit de manière significative, bien que modeste (de 0,7 point au bout de deux ans, et de 0,9 point au bout de quatre ans).

Pourtant, la variante de la **direction de la prévision avec modération salariale** suggère que la réduction du taux de chômage pourrait être **très faible**, de l'ordre de seulement **0,2 point** au bout de deux ans, comme l'indique le graphique ci-après.

Impact de la « TVA sociale » sur le taux de chômage

(en % et en % de la population active)



Sources : COE avec le modèle multinational OEF (octobre 2003) ; direction de la prévision avec modèle Mésange (octobre 2004)

(3) Quel impact sur le solde public ?

L'impact de la TVA sociale sur le **solde public** est incertain. Dans le **scénario central** de la direction de la prévision – le seul de ses scénarios à fournir une estimation de l'impact de la TVA sociale sur le solde public –, la réduction du PIB réel et l'augmentation des prix (qui, compte tenu des délais de recouvrement de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les sociétés, éroderait les recettes appréciées par rapport au PIB en valeur) auraient sur le solde public un impact de **- 0,2 point** la première année et de **- 0,1 point** la deuxième année.

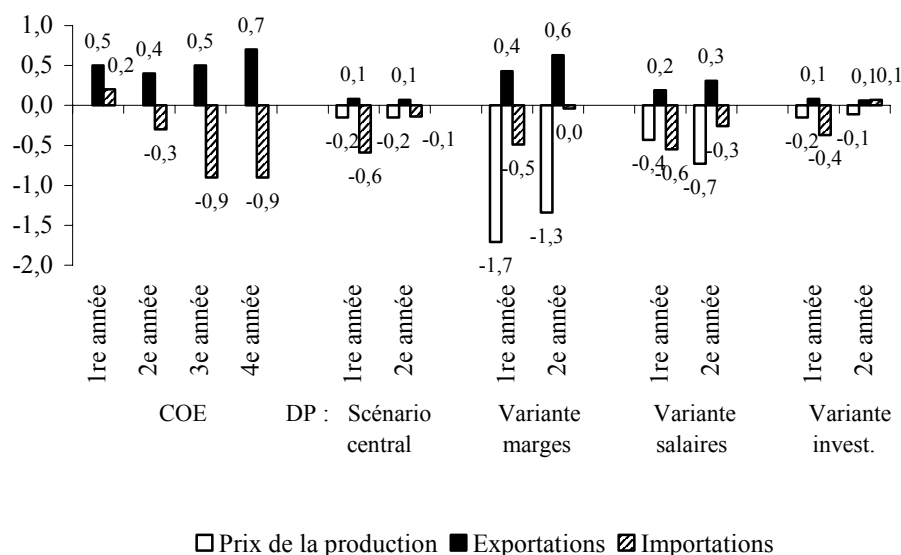
Cet impact serait plus faible dans le cas de la première variante de la direction de la prévision, reposant sur l'hypothèse d'une réduction des marges des entreprises. **En revanche, les simulations réalisées par le COE montrent une amélioration du solde public d'environ 0,3 point** les première et deuxième années, 0,2 point la troisième année et 0,3 point la quatrième année.

(4) Une mesure favorisant les exportations

L'impact de la TVA sociale sur les échanges extérieurs varie selon les simulations réalisées, comme le montre le graphique ci-après.

Impact de la « TVA sociale » sur les échanges extérieurs

(en %)



N.B. Seules les simulations de la direction de la prévision évaluent l'impact de la mesure sur les prix de la production

Sources : COE avec le modèle multinational OEF (octobre 2003) ; direction de la prévision avec modèle Mésange (octobre 2004)

Il apparaît toutefois que, **dans tous les cas, les exportations seraient favorisées**. Cependant, cet impact n'est significatif que dans trois scénarios sur cinq, et même dans ce cas **l'impact est extrêmement modeste** : de l'ordre de **0,5 %** au bout de **deux ans**, alors qu'en **une seule année** les exportations augmentent en moyenne de **5 %**. L'étude du COE fournit toutefois des résultats plus optimistes, puisque les exportations augmenteraient de 0,7 % au bout de la quatrième année, tandis que les importations diminueraient de 0,9 point à cette date.

Selon le scénario central de la direction de la prévision, la moindre modération salariale et l'inflation plus élevée réduiraient la compétitivité (évaluée ici par les prix de la production), malgré les allègements de charges. La réduction des importations serait elle aussi très faible, malgré un impact plus négatif sur le PIB, la compétitivité des biens produits sur le territoire national subissant la conséquence de ces phénomènes inflationnistes.

(5) Des effets à long terme difficiles à évaluer

Comme votre rapporteur général l'indiquait dans son rapport présenté à l'occasion du débat d'orientation budgétaire pour 2005, les **impacts à long terme** de la mesure mériteraient d'être approfondis.

(a) Des effets différenciés selon les secteurs

Le COE a identifié, hors modèle, **trois groupes** de secteurs pour lesquels la mesure de « TVA sociale » aurait des effets très différenciés.

D'un côté, les secteurs exposés à la concurrence et qui affichent une forte sensibilité à la baisse du coût du travail **gagneraient des parts de marché**, tout en maintenant une localisation de la production sur le territoire national : habillement ; construction aéronautique, navale et ferroviaire ; mécanique ; équipements électriques et électroniques.

De l'autre côté, la « TVA sociale » aurait un impact moins favorable à l'économie dans le cas de certains secteurs :

- les secteurs abrités de la concurrence et à forte intensité en main-d'œuvre, qui **profiteront d'une mesure dont ils ne sont pas les destinataires prioritaires**. Il s'agit essentiellement des services aux entreprises, du commerce et de la construction ;

- les industries moins exposées à l'international ou relativement moins sensibles à la baisse du coût du travail, pour lesquelles la mesure « TVA sociale » aurait des effets relativement plus faibles ou pourraient entraîner des **comportements de marge** : industries agroalimentaires, chimie, équipements du foyer.

(b) Un impact sur la croissance à long terme qui ne semble pas significatif

La direction de la prévision considère qu'« à long terme, la substitution cotisations-TVA pèse sur l'accumulation du capital et pénalise l'activité ».

Utilisant un **modèle structurel** de l'économie¹, elle estime **qu'à long terme**, la substitution de 15,6 milliards d'euros, soit 1 point de PIB, de cotisations sociales employeurs, par de la TVA, **réduirait le PIB de 0,1 ou 0,2 point, et le capital de 0,6 %**, comme l'indique le tableau ci-après.

Impact macroéconomique à long terme d'une substitution d'un montant de 15,6 milliards d'euros de cotisations sociales employeurs par de la TVA

		Remplacement par le même montant de TVA (calibrage <i>ex ante</i>) (1)		Maintien des recettes publiques inchangées (calibrage <i>ex post</i>) (2)	
		Situation initiale (prélèvement à partir des cotisations employeurs)	TVA sur le secteur privé	Situation initiale (prélèvement à partir des cotisations employeurs)	TVA sur le secteur privé
Recettes publiques (<i>milliards d'euros</i>)		15,6	15,6	15,6	16,7
Autres recettes (<i>milliards d'euros</i>)		-	-	-	-1,1
Impact sur : (<i>Ecart en % par rapport à la situation actuelle</i>)	- le PIB	-	-0,1	-	-0,2
	- le capital	-	-0,4	-	-0,6
	- l'emploi	-	0,0	-	0,0
	- le salaire réel	-	0,0	-	0,0

(1) On ne tient pas compte ici de l'effet de retour du surcroît d'activité sur les autres recettes publiques et le même montant de recettes fiscales est prélevé *ex ante* sur le secteur privé (15,6 milliards d'euros).

(2) Afin de prélever le même montant net de recettes fiscales sur le secteur privé (15,6 milliards d'euros), il est nécessaire de prélever directement au moins 16,7 milliards d'euros par de la TVA, car la baisse d'activité générée entraîne une diminution des autres recettes publiques (-1,1 milliards d'euros).

Source : direction de la prévision, avec un modèle structurel de l'économie (octobre 2004)

¹ Le modèle macroéconométrique Mésange ne permet pas d'identifier correctement les effets de long terme de la taxation du capital.

En effet, selon la direction de la prévision le fait de **taxer le capital, comme le fait en partie la TVA – du fait des « rémanences de TVA » – est à long terme plus néfaste que de taxer le travail**. Cela s'explique par le fait que si les taxations du capital et du travail ont chacune pour effet de réduire le salaire réel net, celle du capital réduit en outre le stock de capital, et donc la productivité apparente du travail. Pour votre rapporteur général, ces appréciations théoriques semblent traduire des biais de conception du modèle et sont peu compréhensibles et donc inexploitable.

Les rémanences de TVA, selon le Conseil des impôts

« La TVA est, dans son principe, un impôt sur la consommation finale et la formation brute de capital fixe (FBCF) des ménages, sur les consommations intermédiaires et la FBCF des administrations (...). Elle est neutre pour les opérateurs assujettis, dans la mesure où ceux-ci facturent la TVA sur leurs ventes, et déduisent la TVA acquittée sur leurs achats.

En réalité, la neutralité de la TVA pour les assujettis n'est que partielle :

- certaines opérations (ou certains agents économiques) ne sont pas soumises à la TVA, soit qu'elles se trouvent hors de son champ d'application, soit qu'elles soient expressément exonérées. Dans les deux cas (qui sont strictement équivalents d'un point de vue économique), la taxe ayant grevé les éléments de prix de l'opération n'est pas déductible ;

- certains assujettis ne versent pas la TVA car ils bénéficient du régime de franchise accordé aux plus petites entreprises (...). Une telle situation peut s'analyser économiquement comme une exonération. La TVA sur les achats n'est pas déductible ;

- certaines catégories de biens et services sont spécifiquement exclues du droit à déduction.

Une partie des consommations intermédiaires et des investissements des entreprises est donc taxée : on parle alors de « rémanences » de TVA.

L'importance quantitative de ce phénomène peut être estimée à partir d'une analyse fiscale menée sur les comptes nationaux. (...) Les ménages ne supportent comptablement qu'environ 68 % du produit de la TVA, contre 15 % pour les administrations, et 16 % pour les entreprises. »

Source : Conseil des impôts, « La taxe sur la valeur ajoutée », XIX^{ème} rapport au président de la République, juin 2001

Ces considérations doivent cependant être **nuancées** par le fait que ce modèle, « *très stylisé* » selon les termes de la direction de la prévision, suppose qu'**à long terme il n'existe pas de chômage involontaire**, ce qui constitue une hypothèse « forte ». Tout cela n'est qu'une vue de l'esprit.

A l'horizon temporel qui est celui de la décision publique, la « TVA sociale » n'aurait probablement pas, selon ces simulations, d'impact significatif sur le PIB.

Au total, les simulations économiques obtenues par votre commission peuvent apparaître décevantes. Mais, outre qu'elles reflètent les hypothèses de base des modèles utilisés et demanderaient à être relativisées par une réflexion

économique réellement pluraliste, il convient de s'interroger sur les conditions de succès d'un passage à la « TVA sociale », plutôt que de multiplier les arguments en faveur d'un statu quo caractérisé par un niveau très élevé de chômage structurel et par une contestation croissante du modèle français de prélèvements obligatoires. Pour votre rapporteur général, deux éléments complémentaires doivent créer un contexte propice au succès du basculement. D'une part, la politique des rémunérations, incitée par les décisions de l'Etat en matière de SMIC, doit être organisée de manière à limiter les effets éventuellement récessifs de la mesure pour la consommation. D'autre part, la baisse importante des charges sociales rendrait très largement inutiles les dégrèvements actuellement financés par le déficit budgétaire, et qui représentent de l'ordre de 17,1 milliards d'euros à la charge de l'Etat. Dès lors que la compétitivité des produits et services ne nécessitera plus un tel effort, il se produira une véritable bouffée d'oxygène pour nos finances publiques. Il est d'ailleurs surprenant que les distingués macro-économistes de la Direction de la prévision n'aient pas découvert cette évidence...

3. L'expérience danoise : une réussite bien réelle qui mérite attention

a) Un modèle fiscal atypique

Votre président et votre rapporteur général se sont rendus à Copenhague les 18 et 19 octobre 2004 afin de tirer certains enseignements de l'expérience danoise.

En effet, le Danemark a adopté en 1987 une réforme fiscale d'envergure : entre 1987 et 1989, les cotisations sociales versées par les employeurs ont été pratiquement supprimées tandis que le manque à gagner pour les finances publiques a été compensé par une augmentation de 3 points du taux de TVA, qui s'établit à 25 %.

Ce niveau du taux de TVA, inchangé depuis lors, a été fixé dans le cadre d'un compromis tripartite entre le gouvernement, le patronat et les syndicats. Il était alors destiné à stabiliser l'économie danoise, à un moment où une surchauffe de cette économie et les contraintes du taux de change fixe avec le deutschemark faisaient craindre pour elle une perte de compétitivité. Le transfert de charge au consommateur est apparu comme la solution raisonnable. Il en résulte un **modèle fiscal tout à fait original.**

Le tableau suivant retrace la structure des prélèvements au Danemark, en la comparant à la moyenne de celles de l'Union européenne et de l'OCDE :

Structure comparée des prélèvements au Danemark (2002)

(en %)

	<i>Danemark</i>	<i>UE à 15</i>	<i>OCDE</i>
Impôt sur le revenu des personnes physiques	53,2	25,8	26,0
Impôt sur les sociétés	5,8	8,6	9,3
Cotisations sociales	3,4	28,1	25,4
Taxes sur la propriété	3,5	4,9	5,5
Taxe générale sur la consommation	19,9	18,6	18,7
Taxes spécifiques sur la consommation	11,4	9,9	11,3
Divers	0,5	1,9	1,8
TOTAL	100	100	100

Source : ministère danois des finances

Votre rapporteur général tient à souligner que, **en dépit du niveau particulièrement élevé de ses prélèvements obligatoires, le Danemark présente l'un des plus hauts degrés d'acceptation du système fiscal par l'opinion.** Ni le montant considérable, pour chaque ménage, de l'impôt sur le revenu, ni le niveau élevé du taux de TVA, ni l'étendue de son assiette qui est la plus large d'Europe, ni l'absence de taux réduits n'y sont considérés comme faisant problème.

L'accord passé sur la TVA sociale n'a jamais été remis en question depuis 1987. L'ensemble des interlocuteurs rencontrés par votre président et votre rapporteur général estiment, en effet, que **l'instrument fiscal a essentiellement besoin de stabilité, doit être modifié le moins souvent possible et qu'il ne doit pas l'être pour des raisons de politique conjoncturelle.** Les règles fiscales sont claires et appliquées à tous, ce qui permet de lutter contre le sentiment d'injustice ou de favoritisme fiscal. Soucieux en permanence de « *benchmarking* » et désireux d'accroître au maximum l'efficacité de la dépense (concept du « *best value for money* »), les danois sont ainsi peu sensibles aux allègements conjoncturels des prélèvements qu'ils jugent factices car devant être nécessairement financés à terme.

Le « modèle fiscal » danois

Le « modèle fiscal » danois combine les traits suivants :

- **le niveau de prélèvements obligatoires est très élevé** : selon les méthodes de comptabilisation ce niveau tourne autour de 50 %. A méthodologie comparable, le niveau des prélèvements obligatoires est au moins supérieur de 5 points de PIB à celui de la France.

- **la répartition des prélèvements obligatoires entre leurs différentes sources suit un modèle tout à fait original parmi les pays de l'OCDE**, ainsi que l'a montré le tableau précédent. Ce sont essentiellement les impôts d'Etat et la fiscalité locale, auxquels s'ajoutent quelques cotisations sociales à la charge des seuls salariés, qui financent les dépenses de santé, la politique de l'emploi, l'éducation et la formation professionnelle, ainsi que le premier étage du système de retraites.

- l'essentiel du financement du système de protection sociale relève des ménages, par le biais de l'impôt sur le revenu et de la TVA. Au total, en incluant la part prélevée par les communes et comtés, le taux marginal d'**impôt sur le revenu** s'élève à 62,9 % pour un revenu supérieur à 331.304 couronnes danoises (soit environ 44.500 euros). Le taux moyen effectif de prélèvement s'établit à environ 45 %. Ce sont donc des taux **particulièrement élevés**, même si des possibilités de déductions de la base imposable assez larges existent : intérêts des emprunts immobiliers sous plafond, déductibilité totale des cotisations retraites. **Le taux de TVA, qui s'établit à 25 %, est le plus élevé d'Europe**, ce qui peut inciter au développement de l'économie parallèle ou au commerce transfrontalier. **Il ne connaît pas de taux réduit, et que très peu d'exonérations** (éducation, presse, services financiers, assurances, transports de personnes). De même, les accises sont très élevées. Il faut en outre souligner que, depuis 1996, le Danemark ne connaît plus d'impôt sur le patrimoine, à l'exception des impositions foncières.

- par voie de conséquence, **l'imposition venant grever les coûts de production des entreprises sont réduits au minimum**. Les entreprises ne supportent pratiquement plus de charges sociales depuis 1987. Le seul élément restant à leur charge est leur contribution partielle au deuxième étage du système de retraites, qui en comporte trois, et qui peut s'analyser comme un élément de salaire différé.

Le retour à un financement des dépenses sociales par cotisations sociales affectées n'a paru, à aucun de ces interlocuteurs, comme une piste d'avenir au Danemark, même si le gouvernement précédent a requalifié en 2001 une fraction de l'impôt sur le revenu en une sorte de CSG de 8 % assise sur le revenu imposable. Dans les faits, l'opinion ne fait pas la différence entre l'impôt sur le revenu et cette CSG, prélevée comme lui à la source et sur la même assiette.

Il faut rappeler qu'il est difficile de comparer la répartition des prélèvements au Danemark entre collectivités selon un schéma français : il n'existe pas de charges sociales car les prestations sociales sont financées par l'impôt. De ce fait, l'impôt collecté est destiné à la fois, comme en France au financement des dépenses de fonctionnement, de santé, d'éducation mais aussi de prestations sociales (indemnités de chômage, congés maladies, maternité, allocations vieillesse, invalidité, dépendance, etc...).

b) Une expérience réussie

L'absence de remise en cause de ce modèle résulte sans nul doute de la réussite de son introduction.

En premier lieu, il faut souligner que, d'après les informations communiquées à votre président et à votre rapporteur général, **la hausse de la TVA opérée au Danemark en 1987, en contrepartie de la quasi annulation des charges sociales payées par les employeurs sur les salaires, n'a pas eu d'effet d'entraînement particulier sur l'inflation ou sur les hausses salariales obtenues dans les conventions collectives.**

En outre, **la compétitivité des entreprises danoises a été préservée**, alors même que les conventions collectives pluriannuelles prévoient des hausses de salaires substantielles. La part des exportations dans le PIB en atteste : elle est supérieure à 35 %, tandis que la balance des paiements courants est positive et atteint 2,7 % du PIB.

Le taux de chômage s'établit à moins de 6 % de la population active. Le marché danois du travail est ainsi dynamique, malgré un coût salarial parmi les plus élevés d'Europe et une durée annuelle du travail parmi les plus réduites. On relèvera que **le modèle danois repose sur un système dit de « flexisécurité » combinant une grande flexibilité du marché de l'emploi, un niveau élevé de prestations en cas de chômage et une politique d'« activation » énergique des aides aux chômeurs.** Le Danemark se caractérise cependant par une structure démographique favorable et un taux d'activité des femmes et des 50-64 ans sensiblement plus élevé qu'en France. De même, la productivité du travail est élevée et la politique de formation professionnelle jugée efficace de sorte que le « chômage frictionnel » est faible car les entreprises trouvent à « employer toute la population intéressante ».

Le Danemark connaît sur une longue période une situation durable d'excédent budgétaire (2,0 % du PIB prévu pour 2005) qui a permis de réduire, entre 2001 et 2005, de près de 10 points le niveau de la dette publique et cela sans nuire aux services publics, tout au contraire. L'exemple de la « commission du Welfare State » montre que le devenir du service public est une préoccupation partagée par tous, y compris les partenaires sociaux qui réfléchissent à l'avenir à moyen long terme de la société danoise. L'exemple danois souligne que l'absence de déficit public et la réduction de la dette publique ne portent pas atteinte au bon fonctionnement des services publics.

Du fait de ce modèle fiscal original, la mondialisation n'est pas perçue au Danemark comme aussi dangereuse que dans d'autres pays industrialisés. Patronat et syndicats plaident à l'unisson pour la mondialisation : les visions développées dans leurs documents de

communication externe par la confédération patronale de l'industrie sont de ce point de vue très proches.

La population, la classe politique et les milieux syndicaux partagent tous la conviction que **le succès de l'Etat-providence repose sur une dynamique associant efficacité et réactivité des entreprises en termes d'investissements et de gestion de personnel, un bon positionnement dans la compétition mondiale, et un financement sain et soutenable des budgets publics, garants de la continuité du système de protection sociale.** Cette attitude est typique de celle des **petits pays** très ouverts sur l'extérieur, qui doivent s'adapter pour faire face à la compétition internationale.

Cette expérience réussie conforte l'intérêt de votre rapporteur général pour le mécanisme de la TVA sociale. Il faut toutefois attirer l'attention sur les **spécificités du Danemark**, qui expliquent peut-être en partie ce succès.

Sur le plan économique, on doit relever l'importance du secteur des services, qui représentent environ 70 % du PIB et l'absence de grande industrie concentrée dans des bassins d'emploi localisés et qui pourraient poser des problèmes aigus de reconversion. Il faut toutefois souligner que ce pays ne se résume pas aux services et qu'il a su se spécialiser, à travers un réseau de PME et d'entreprises extrêmement performantes, sur des créneaux de haute technicité où il détient des positions exportatrices fortes, notamment dans le domaine des biotechnologies, des équipements de contrôle industriel et des énergies renouvelables.

Par ailleurs, on relèvera, d'un point de vue général, la **spécificité de leur modèle social : tradition de concertation en vigueur entre les partenaires sociaux et le caractère subsidiaire de la législation**, les conventions collectives et les accords entre partenaires sociaux étant conçus comme le moyen privilégié de réguler le système. Cette situation est notamment permise par la présence d'une **confédération syndicale unique regroupant 80 % de la population active**, le taux de syndicalisation ne montrant aucun signe de déclin depuis 20 ans.

Au total, à l'image du marché du travail qui allie flexibilité et sécurité, le modèle danois d'imposition et, partant, de société, ne finit pas d'intriguer ou de fasciner. Paradoxalement en apparence, **il cumule les handicaps potentiels** (coût du travail élevé, taux d'imposition marginal sur le revenu jugé confiscatoire, poids de la dépense publique, niveau très élevé des prélèvements obligatoires, etc) **pour mieux s'ériger en modèle de réussite économique et d'assainissement budgétaire** : taux de chômage proche du chômage structurel, excédent budgétaire permettant une réduction drastique de la dette, etc.

Alors que les simulations économiques fournissent des résultats nuancés, cette réussite danoise, qui bouscule de nombreuses idées reçues, incite votre rapporteur général à poursuivre l'analyse relative à la mise en place d'un système de TVA sociale.

B. SE PRÉPARER À UN RÉAMÉNAGEMENT DE LA FISCALITÉ DE L'ÉPARGNE

Après une « législature pour rien » en matière d'épargne et de modernisation des placements financiers, diverses dispositions ont été adoptées au cours de la présente législature qui rendent aujourd'hui nécessaire l'ouverture du chantier de la fiscalité de l'épargne. La multiplication des dispositifs, l'émission de signaux parfois contradictoires, les contraintes européennes vont obliger à moyen terme une mise en cohérence de la fiscalité de l'épargne. Votre commission des finances pourrait proposer des simulations sur ce sujet dans le courant de l'année 2005.

1. Les enjeux liés à la fiscalité de l'épargne

a) Fiscalité et taux d'épargne

Dans un rapport¹ de votre commission des finances relatif à l'épargne, « *de l'importance de l'épargne et des dangers de la mal aimer* », notre collègue Alain Lambert, alors rapporteur général, soulignait que « *la fiscalité est impuissante à modifier le volume de l'épargne* »². Naturellement, sur le plan macro-économique, il convient de trouver néanmoins un équilibre global entre fiscalité des revenus du capital et fiscalité des revenus du travail de manière à ne pas perturber l'allocation des ressources. Le XXI^{ème} rapport du Conseil des impôts consacré à la fiscalité dérogatoire « *pour un réexamen des dépenses fiscales* » considérait lui « *qu'il n'est pas démontré que les mesures dérogatoires aient un effet sur le niveau global de l'épargne* ».

Tout ceci signifie que la décision d'épargne constitue un arbitrage économique entre consommation immédiate et consommation différée correspondant à des éléments de vie réelle des ménages : précaution liée aux incertitudes économiques, préparation d'un projet immobilier, prise en compte des retraites et de l'allongement de la durée de la vie...

¹ Rapport d'information n°82 (session 1997-1998).

² Le premier principe de votre commission des finances en matière d'épargne est le suivant : « *l'épargne est importante : sans épargne, pas d'investissement, sans investissement pas de croissance durable* ».

Par conséquent, il est illusoire d'imaginer que l'alourdissement de la fiscalité puisse diminuer un taux d'épargne considéré, à tort ou à raison, comme historiquement élevé ou supérieur à celui de nos voisins.

Taux d'épargne brut des ménages européens fin 2002

(en % du revenu disponible brut)

France	16,7
Belgique	16,4
Allemagne	16,4
Italie	15,8
Pays-Bas	14,6
Espagne	10,6
Danemark	8,4
Grèce	8,0
Finlande	7,4
Royaume-uni	5,2

Source : Eurostat

C'est ainsi que lorsque le gouvernement a choisi d'encourager le déblocage des réserves de participation et d'épargne salariale dans la loi n° 2004-804 du 9 août 2004 sur la consommation et l'investissement, il n'a pas choisi l'arme fiscale, mais laissé ouverte la possibilité pour les salariés de puiser dans leur épargne, en fonction de leurs besoins réels de consommation immédiate.

Pour votre rapporteur général, il n'y a pas de bon ou de mauvais taux d'épargne : tout dépend de la situation de cette dernière et des conditions de financement de l'économie.

b) Fiscalité et structure de l'épargne

Le rapport précité de notre collègue Alain Lambert explique ainsi qu'il « *vaut mieux essayer d'agir sur la structure de l'épargne que sur son volume. La fiscalité est impuissante à modifier le volume de l'épargne, en revanche elle est très influente sur la structure de l'épargne, c'est à dire sur l'orientation des placements* ».

Dans ce contexte, il convient de s'interroger pour savoir si les signaux fiscaux adressés aux épargnants correspondent réellement aux priorités du gouvernement en matière d'épargne et aux besoins de l'économie.

Lorsque les régimes liés aux placements sont aussi variés qu'aujourd'hui en France, il convient d'examiner si les dispositifs ne sont pas contradictoires, et s'ils respectent un des principes énoncés par votre commission des finances en matière d'épargne : « *la fiscalité de l'épargne doit assurer la neutralité entre actifs de même nature (par exemple tous les titres de taux doivent être traités de la même manière, quelque soit le support)* ».

c) Fiscalité et localisation de l'épargne

Votre rapporteur général, dans son rapport d'information sur la concurrence fiscale en Europe, constatait en 1998 que les risques de concurrence fiscale entre Etats européens, identifiés dès la fin des années quatre-vingts s'étaient encore accrus du fait de l'adoption de l'euro. Il montrait que la multiplication des risques de concurrence fiscale entre Etats du fait de l'approfondissement de l'Union européenne n'avait pas trouvé de correctif institutionnel. Les règles européennes d'adoption de mesures fiscales demeurent en effet soumises à la condition d'unanimité, reflet d'un respect absolu du principe de souveraineté nationale dans le domaine de la fiscalité.

Dans ce contexte, compte tenu de la complète liberté de mouvement des capitaux au sein de l'Union européenne, la question de la localisation de l'épargne peut se poser. La fiscalité en constitue l'un des déterminants.

Après plusieurs années de négociation au cours desquelles se sont succédées plusieurs propositions de directives, le Conseil ECOFIN de Luxembourg du 3 juin 2003 a permis d'aboutir à un accord sur la directive relative à la fiscalité de l'épargne sous la forme de paiement d'intérêts. Celle-ci définit le régime auquel sont soumis les revenus d'intérêt des non-résidents ressortissants d'un autre Etat membre de l'Union européenne. Le régime de droit commun est celui de l'échange d'informations. Pour la Belgique, le Luxembourg et l'Autriche, le principe d'une retenue à la source a été adopté à titre transitoire.

Pour certains pays de l'Union européenne, l'épargne constitue un véritable enjeu industriel qu'il convient de protéger. Pour les autres Etats, l'adaptation de leur fiscalité devient une nécessité en l'absence d'harmonisation européenne.

2. Un alourdissement récent de la fiscalité de certains compartiments d'épargne

a) Le léger renforcement de la fiscalité des revenus d'obligation

A l'article 12 de la loi de finances pour 2004 a été adopté une disposition relevant le taux d'imposition des revenus d'obligations de 15 % à 16 %. Si cette mesure a eu pour effet d'aligner ce taux sur le régime

d'imposition des plus-values sur valeurs mobilières, elle n'a pas moins marqué un alourdissement de la fiscalité des placements financiers.

b) Les effets de la réforme de l'avoir fiscal

Sans revenir sur les débats qui ont eu lieu sur l'article 93 de la loi de finances initiale pour 2004 portant suppression de l'avoir fiscal et prévoyant son remplacement par un dispositif d'abattement et de crédit d'impôt, que votre commission des finances considère comme un signal négatif adressé à un actionnariat individuel pourtant vecteur de stabilité pour les marchés financiers, il convient de remarquer que **la fiscalité de l'épargne en actions va se trouver alourdie à compter de 2005¹**.

Certes, la réforme coûte à l'Etat sur le plan budgétaire mais les épargnants les plus actifs dans le compartiment actions et qui tirent une part substantielle de leurs revenus des dividendes issus de leurs placements voient le traitement fiscal de leur épargne singulièrement alourdi. Le gouvernement semble avoir pratiqué en la matière une sorte de masochisme fiscal et budgétaire ! Au vu du dividende moyen des épargnants toutes les tranches marginales à l'impôt sur le revenu sont perdantes, sauf les deux dernières, à 42,62 % et à 48,08 %.

Selon les estimations de votre commission des finances, **3 millions d'épargnants seront lésés par la réforme de l'avoir fiscal.**

La réforme a de plus donné un signal exactement inverse à celui que votre commission des finances avait envoyé aux épargnants en actions l'année précédente. Adoptés à l'initiative de votre commission des finances, avec l'avis pleinement favorable du gouvernement, quatre articles de la loi de finances pour 2003² correspondant à des dispositions favorables à l'épargne en actions avaient permis de **redonner confiance aux actionnaires individuels.**

Ils ont permis :

- d'imputer les moins-values boursières constatées à compter du 1^{er} janvier 2002 sur les plus-values réalisées au cours des dix années suivantes, contre cinq années précédemment ;

- de relever le seuil de cession en-deçà duquel les plus-values de cession de valeurs mobilières ne sont pas imposées au titre de l'impôt sur le revenu à 15.000 euros, contre 7.650 euros, pour les plus-values réalisées à compter du 1^{er} janvier 2003 ;

¹ *L'avoir fiscal constitue bien une modalité d'imposition qui, dans certains cas, conduit, comme le fait, par exemple, la prime pour l'emploi, à un impôt négatif.*

² *Loi n° 2002-1575 du 30 décembre 2002.*

- de généraliser en deux ans l'abattement sur les dividendes de valeurs mobilières à toutes les tranches du barème de l'impôt sur le revenu ;

- relever le plafond du Plan d'épargne en actions (PEA) de 120.000 à 132.000 euros.

Cette dernière mesure a incité les épargnants à investir davantage dans leur PEA au moment même où le gouvernement a remis en cause une des modalités favorables à l'investissement en actions qui lui est liée.

c) L'augmentation d'un point des prélèvements sociaux en un an

Les prélèvements sociaux applicables aux revenus du patrimoine et de placement ont augmenté d'un point en un an sous l'effet de la loi portant réforme de l'assurance maladie et de la loi relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées. Ils passent de 10 % à 11 %¹.

Le taux de CSG est ainsi majoré et porté de 7,5 % à 8,2 % pour les contributions sociales sur les revenus du patrimoine et les produits de placement, soit une hausse de 0,7 point.

Une contribution annuelle affectée à la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie est prélevée à un taux de 0,3 %.

Sont cependant exonérés de ces prélèvements les intérêts des sommes inscrites sur des livrets A, des livrets d'épargne populaire, des CODEVI, des livrets jeunes ou encore des livrets d'épargne-entreprise.

Au regard des principes énoncés par votre commission des finances en matière de fiscalité de l'épargne, la décision de majorer les prélèvements sociaux sur l'épargne et d'accentuer encore le différentiel entre l'épargne réglementée et l'épargne à risque est évidemment très regrettable.

Le produit supplémentaire affecté aux administrations de sécurité sociale serait proche de 1 milliard d'euros chaque année.

Ce chiffre est à comparer aux pertes engendrées à partir de 2006 pour les administrations de sécurité sociale en raison de la réforme de l'impôt fiscal. La réforme a pour effet de réduire d'un tiers (à hauteur de l'impôt fiscal) l'assiette des prélèvements sociaux, soit une perte annuelle de 370 millions d'euros.

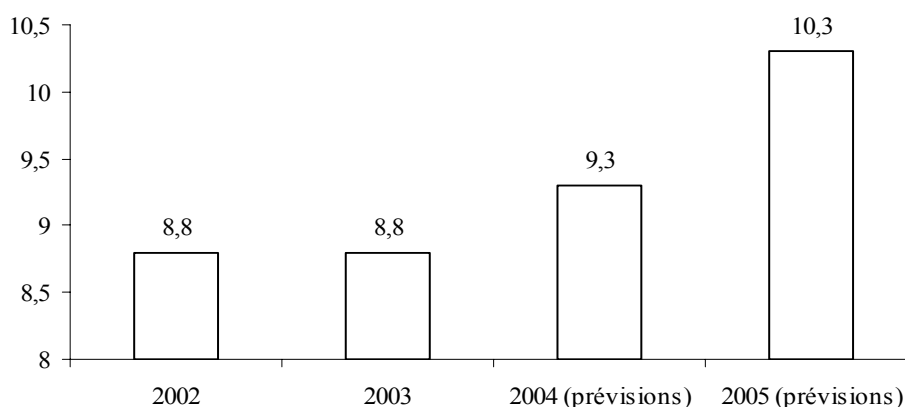
¹ 8,2 % de CSG, 0,5 % de CRDS, 2 % de prélèvement social, enfin, 0,3 % de contribution additionnelle au prélèvement social de 2 % affecté à la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie.

Ainsi, la réforme de l'impôt fiscal lèse plusieurs millions d'épargnants en actions et a pour effet induit (du moins pour environ 0,3 point) un relèvement des prélèvements sociaux sur l'ensemble des revenus du placement.

C'est une merveille technocratique, révélatrice de bien des défauts du système français, si sensible au lobbying de quelques grands groupes de sociétés, et si inattentif aux enjeux concrets. Votre rapporteur général, croit devoir à nouveau dénoncer l'erreur commise l'an dernier par le gouvernement : les conséquences politiques et financières en sont hélas très lourdes.

Prélèvements sociaux sur les revenus du capital depuis 2002

(en milliards d'euros)



Source : rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale 2003

3. Une dépense fiscale qui a une incidence sous-optimale sur la structuration de l'épargne

a) Le poids de la dépense fiscale en matière d'épargne

Selon le rapport du XXI^{ème} rapport du Conseil des impôts relatif à la fiscalité dérogatoire, les imperfections des marchés peuvent justifier des régimes de faveur pour certains revenus de l'épargne.

La dépense fiscale liée à l'épargne était supérieure, selon les estimations disponibles, à plus de 11 milliards d'euros. Les finalités de certaines dépenses fiscales restent, malgré un coût élevé, relativement floues. La dépense fiscale consistant à exonérer les intérêts du livret A vise ainsi, selon le bleu budgétaire, à « *favoriser l'épargne* »...

Les trois principales dépenses fiscales liées à l'épargne sont dans l'ordre celle liée à l'assurance-vie, puis celle liée à l'avoir fiscal et en effet celle liée à l'épargne logement, qui reste à un niveau élevé en dépit de l'intervention de l'article 80 de la loi de finances initiale pour 2003, adopté à l'initiative de votre commission des finances, qui conditionne l'octroi de la prime à l'obtention d'un crédit immobilier¹.

La dépense fiscale liée à l'épargne

(en millions d'euros)

Mesure	Résultat estimé pour 2003	Évaluation pour 2004	Évaluation pour 2005
Exonération des intérêts et primes versés dans le cadre de l'épargne logement	1.770	1.740	1.740
Exonération des intérêts des livrets A	580	450	390
Exonération des intérêts des livrets bleus	60	60	60
Exonération des intérêts des CODEVI	220	170	160
Exonération des intérêts des livrets d'épargne populaire	110	120	120
Exonération des intérêts du livret jeune	40	40	40
Exonération des revenus provenant de l'épargne salariale	370	375	410
Exonération des dividendes et avoirs fiscaux capitalisés sur un plan d'épargne en actions	500	500	540
Exonération des produits attachés aux bons ou contrats de capitalisation (assurance-vie)	3.400	3.250	3.250
Déduction des cotisations versées au titre de l'épargne retraite individuelle (PERP)			265
Exonération des produits des plans d'épargne populaire	655	625	600
Abattement sur certains revenus de capitaux mobiliers	340	370	380
Avoir fiscal attaché aux dividendes de sociétés françaises	3.300	3.630	3.990
Prélèvement libératoire sur les produits de placements à revenu fixe	650	590	590
Exonération des gains de cessions de valeurs mobilières réalisés dans le cadre d'un plan d'épargne en actions	870	nc	nc
Imposition forfaitaire au taux de 16 % des gains de cession de valeurs mobilières	2.535	nc	nc
Total	11.095	10.180	10.795

Source : projet de loi de finances pour 2005

¹ La prise en charge budgétaire de la prime d'épargne logement figure au budget des charges communes.

Les effets de la réforme de l'avoir fiscal et de la suppression du précompte sur les recettes fiscales

La réforme de l'avoir fiscal prend effet pour les revenus distribués aux particuliers à compter du premier janvier 2005. Pour les particuliers, la dépense fiscale liée à l'avoir fiscal figure donc encore au budget 2005 pour les dividendes 2004.

Par ailleurs, en ce qui concerne les personnes morales, la suppression du précompte (1,25 milliard d'euros de recettes) sera effective dès 2005. Elle est contrebalancée en quasi totalité par la suppression de l'avoir fiscal à 10 % pour les personnes morales et le prélèvement exceptionnel sur les distributions de bénéfices institué par l'article 93 de la loi de finances pour 2004. Ce prélèvement exceptionnel est remboursé sur les trois années suivantes.

En 2005, l'impact de la réforme de l'avoir fiscal et de la suppression du précompte est positif pour les finances de l'Etat à hauteur de 10 millions d'euros.

En 2006, l'entrée en vigueur du nouveau régime d'imposition des dividendes (abattement de 50 % et crédit d'impôt) réduit la dépense fiscale de 104 millions d'euros au détriment des épargnants résidant en France. En ce qui concerne les personnes morales résidentes, le remboursement partiel du prélèvement exceptionnel et la suppression du précompte ont un impact important sur les recettes de l'Etat (- 1 milliard d'euros). Il n'est que partiellement compensé par le bénéfice tiré de la suppression de l'avoir fiscal des non-résidents qui réduit la dépense fiscale de 480 millions d'euros.

Au total, en 2006, la réforme de l'avoir fiscal et la suppression du précompte entraînent une baisse des recettes de l'Etat de 438 millions d'euros. Il y a déplacement de ressources fiscales des ménages vers les entreprises du CAC 40 qui acquittaient le précompte.

En 2007-2008, l'impact financier reste le même, de l'ordre de - 375 millions d'euros, sur les recettes de l'Etat en raison de la poursuite du prélèvement exceptionnel sur les entreprises.

Pour 2009 et suivant, l'Etat supporte un coût lié à la réforme de l'avoir fiscal et à la suppression du précompte de 209 millions d'euros. **Pourtant, les épargnants résidant en France contribuent toujours à la réforme à hauteur de 104 millions d'euros chaque année.**

b) Les trois-quarts de l'épargne partiellement ou non imposés

Comme le montre le tableau suivant, qui retrace la répartition du patrimoine financier des ménages par produit, 75 % de l'encours d'épargne était partiellement ou totalement défiscalisé en 2002.

Encours de l'épargne des ménages en 2002¹

(en milliards d'euros)

Nature des produits	Encours en 2002
EPARGNE LONGUE	
Comptes à terme	68
Dépôts à terme (hors OPCVMM)	349
Plans d'épargne logement	207
Plans d'épargne populaire	86
Autres comptes épargne	4
Plans d'épargne en actions	66
Assurance Vie	756 (août 2003)
LIVRETS DEFISCALISES ET NON DEFISCALISES	
Livrets bleus (Crédit Mutuel)	15
Livrets A (CNE+CEP)	112
Livrets jeunes	5
Livrets d'épargne populaire	50
CODEVI	42
Comptes d'épargne logement	34
Livrets soumis à l'impôt	69

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

c) Un excès d'épargne liquide

Les mesures dérogatoires en faveur de l'épargne, au lieu de jouer un rôle correctif par rapport à la tendance naturelle des Français de se constituer un « bas de laine », les y incitent au contraire. **Dans la structure de l'épargne, 17 % des encours restent « liquides », ce qui est manifestement excessif par rapport aux besoins des ménages et ce qui est sous-optimal par rapport aux besoins de financement des entreprises.**

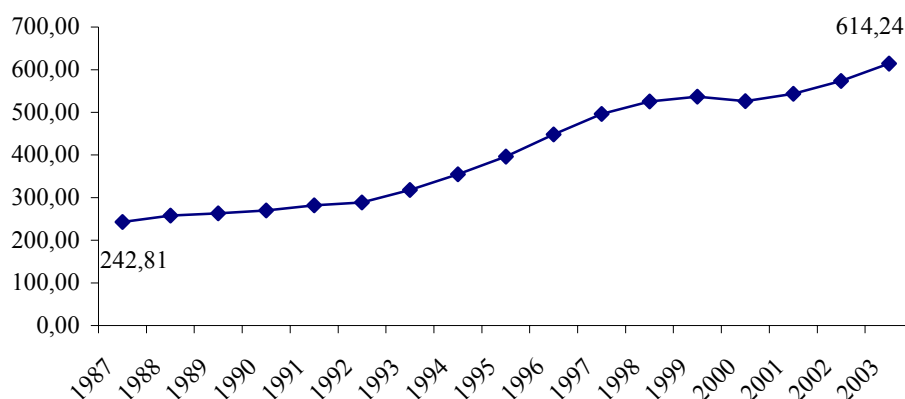
Les placements directs en actions des ménages restent en-deçà de ce qui paraît souhaitable en économie de marché. Les exonérations fiscales attachées à certaines catégories d'épargne liquide comme le livret A expliquent sans doute l'attachement des Français pour une épargne de court terme, peu risquée certes, mais aussi désormais peu rémunératrice et peu utile sur le plan économique.

Ainsi, **les encours dont bénéficie la Caisse des dépôts et consignations à travers l'épargne liquide réglementée pour financer la politique du logement social excèdent assez largement les besoins.** Au demeurant, si ce circuit n'existait pas, un mécanisme de collecte par le système bancaire de l'épargne destinée au logement social pourrait être mise en place, par exemple sur le modèle des CODEVI.

¹ Chiffres en cours d'actualisation à la direction de la législation fiscale.

Evolution de l'épargne liquide réglementée

(en milliards d'euros)



De plus, en ce qui concerne le livret A, présenté comme un produit d'épargne populaire, le plafond de dépôt (15.300 euros), comme la possibilité de disposer au sein d'un ménage d'autant de livrets que celui-ci compte de membres, dévoient en pratique l'objet social de ce produit.

Répartition des livrets A au 31 décembre 2003

Répartition par tranches de dépôts	Nombre de comptes	%	Encours (en millions d'euros)	%	Encours moyen (en euros)
débiteurs ¹	575.402	1,3%	-9	0,0%	-15,7
< 152 euros	25.029.611	55,2%	692	0,6%	27,7
152 à 1.525 euros	8.322.652	18,4%	4.804	4,4%	577,2
1.525 à 7.622 euros	6.676.392	14,7%	32.148	29,5%	4.815,2
7.622 à 10.671 euros	1.045.888	2,3%	10.775	9,9%	10.302,7
10.671 à 15.245 euros	1.098.391	2,4%	14.426	13,2%	13.133,3
15.245 euros et plus	2.568.367	5,7%	46.185	42,4%	17.982,2
total	45.316.703	100%	109.021	100%	2.405,8

Alors que la majorité des livrets A (55,2 %) dispose d'un encours inférieur à 152 euros, **une très petite minorité (5,7 %) enregistre, par le jeu des intérêts cumulés, des dépôts supérieurs au plafond de dépôt de 15.245 euros. Cette toute petite minorité détient 42,4 % des encours au 31 décembre 2003 (46,2 milliards d'euros).**

¹ Les débiteurs correspondent aux comptes dont les montants sont inférieurs au premier seuil, y compris des montants négatifs.

Il y a donc un certain nombre de livrets qui, en rupture avec l'idée d'épargne populaire et le principe du plafond de 15.300 euros, profitent de manière peu justifiée de la défiscalisation des revenus d'intérêt des livrets A. Les montants financiers en jeu sont pourtant considérables. D'où l'idée de fiscaliser les revenus d'intérêt du livret A au delà du plafond de dépôt de 15.300 euros, ce qui permettrait de réallouer une fraction non négligeable des encours financiers des ménages. Le contribuable aurait le choix entre le prélèvement obligatoire de 26 % ou l'intégration à l'IRPP. Les ménages non imposables ne seraient donc pas touchés. Il est difficile de comprendre pourquoi cette suggestion est considérée comme politique incorrecte.

4. Les perspectives de réforme

Les travaux visant à aménager la fiscalité de l'épargne doivent prendre en compte d'éventuelles décisions communautaires relatives au plan d'épargne en actions qui, en pesant très lourdement sur les placements en entreprise, ouvrirait la voie à une « réponse de crise » en matière de fiscalité de l'épargne.

a) Assurer la neutralité fiscalité pour les actifs destinés à préparer la retraite

L'article 82 de la loi de finances initiale pour 2004 a créé le dispositif fiscal relatif au plan épargne retraite populaire (PERP). En matière d'offre de produits d'épargne retraite, le PERP est néanmoins soumis à une concurrence assez vive venant d'autres produits comme l'assurance-vie, et notamment les contrats souscrits en euros.

En la matière, il paraît nécessaire d'assurer une neutralité fiscale entre les différents produits d'épargne longue pouvant proposer des sorties en rente et servir ainsi de compléments de retraite.

b) Favoriser, en matière de plus-values, la durée de détention des actions

La France applique en matière d'imposition des plus-values sur valeurs mobilières un taux forfaitaire uniforme quelque soit la durée de détention, tout en offrant une franchise d'imposition à l'épargne bloquée en PEA au-delà de cinq années. Une vision plus graduée, notamment si le PEA venait à être mis en cause par la Commission européenne, permettrait de moduler le taux de taxation en fonction de la durée de détention. L'impact budgétaire de ce type de réforme doit néanmoins être étudié.

De nombreux Etats distinguent en effet différents types de plus-values, selon deux critères :

- le caractère spéculatif de la plus-value ;
- le montant de participation, les plus-values substantielles étant dans certains cas davantage taxées.

En appliquant un taux uniforme, la France n'est pas en mesure d'orienter le marché des actions dans un sens qu'elle jugerait optimal. On peut rappeler à cet égard que, selon le sixième principe défini par le « rapport Lambert » de 1997, « *la fiscalité de l'épargne doit prendre en compte la durée de l'engagement d'épargne* ».

Les différentes logiques de taxation des personnes physiques au titre

des plus-values en Europe (2001)

		Plus-values de court terme (« spéculatives ») davantage taxées que les plus-values de long terme	
		Oui	Non
Plus forte taxation des plus-values portant sur des cessions de participations importantes	Oui	Allemagne*, Luxembourg*, Belgique* (1) (plus-values de long terme exonérées)	Pays-Bas, Italie
	Non	Espagne, Royaume-Uni* (imposition décroissante en fonction de la durée de détention)	Suisse (exonération totale) <i>France</i> (taux uniforme de 26 %) (2)

* Pays soumettant les plus-values au barème de l'impôt sur le revenu

Pays fiscalement le plus intéressant selon l'OFCE (phénomènes de fraude exceptés)

(1) En Belgique, choix entre IR et taux de 33 % pour les cessions d'opérations « spéculatives »

(2) Imposition au taux de 16 %, soit 26 % avec les prélèvements sociaux

Source : d'après les données de l'OFCE, in Philippe Marini, Joël Bourdin, « Une décennie de réformes fiscales en Europe : la France à la traîne », commission des finances et délégation pour la planification, rapport d'information n° 343 (2002-2003)

c) Offrir une alternative prélèvement libératoire/impôt sur le revenu

Comme le souligne le ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, il peut exister un écart entre une imposition au taux marginal de l'IRPP et le taux de prélèvement libératoire de 27 %.

Selon le type de produit et la tranche d'imposition dans laquelle se situe le contribuable, l'un ou l'autre type de prélèvement s'avère avantageux. Pour parvenir à terme à une neutralité fiscale entre revenus de l'épargne et revenus du travail, il peut être opportun d'ouvrir une option aux contribuables entre les deux régimes de prélèvements.

d) Renforcer l'attractivité des placements immobiliers

(1) Les SCPI : un régime fiscal insuffisamment compétitif

L'intérêt de la « pierre-papier »

Les sociétés civiles de placement immobilier (SCPI) sont les principaux outils de ce que l'on appelle la « pierre-papier », catégorie dans laquelle on trouve également les unités de comptes immobilières des contrats d'assurance-vie, les sociétés foncières cotées et les organismes de placements collectifs en valeur mobilière (OPCVM) à vocation immobilière. Les SCPI ont été instaurées par la loi n° 70-1300 du 31 décembre 1970 modifiée par la loi n° 93-6 du 4 janvier 1993. Leur régime a été codifié aux articles L. 214-50 et suivants du code monétaire et financier.

La « pierre-papier » permet de prendre part aux opérations réalisées par les investisseurs institutionnels, tels que les compagnies d'assurance et les caisses de retraite. Elle permet donc l'accès à des marchés où le montant de chaque opération est important et dont le rendement est plus élevé que le rendement moyen de l'immobilier d'habitation. Les SCPI ont connu un succès certain, en permettant aux épargnants d'acquérir un patrimoine par des acquisitions étalées dans le temps et pour un faible montant unitaire de parts. Elles ont indéniablement accru la liquidité des placements immobiliers. Néanmoins, elles continuent à présenter des dangers structurels et ne constituent plus aujourd'hui un véhicule d'épargne suffisamment compétitif, à l'échelle européenne.

Le régime fiscal des SCPI

Les revenus locatifs des SCPI sont imposés au nom des porteurs de parts, chaque associé étant personnellement passible, pour la part des bénéfices qui correspond à ses droits, soit de l'impôt sur le revenu, dans la catégorie des revenus fonciers, soit de l'impôt sur les sociétés, s'il s'agit de personnes morales relevant de cet impôt (article 239 *septies* du code général des impôts).

L'impôt étant établi directement au nom des associés, pour la part des bénéfices sociaux correspondant à leurs droits, le fait générateur et l'assiette de l'impôt ne dépendent pas de l'appréhension effective des revenus par les

associés. **Ce dispositif présente l'inconvénient de conduire à l'imposition, au nom des associés, de profits qui ne leur sont pas distribués.**

La cession des parts d'une SCPI entraîne l'imposition au titre des plus-values immobilières des particuliers.

La cession de part de SCPI est soumise aux droits d'enregistrement au taux de 4,80 % sur le prix de cession.

(2) La création d'un produit plus attractif : les OPCI

Un outil de modernisation de l'investissement immobilier

A l'initiative de votre commission des finances, le Sénat a inséré dans le projet de loi de simplification du droit, adopté le 14 octobre 2004¹, un article 53 bis (nouveau) visant à habiliter le gouvernement, dans les conditions prévues par l'article 38 de la Constitution, à définir par ordonnance :

- d'une part, **le régime juridique d'organismes de placement collectif dans l'immobilier**, à l'exception de leur régime fiscal ;

- d'autre part, **les modalités de transformation des sociétés civiles de placement immobilier en organismes de placement collectif dans l'immobilier**, à l'exception des dispositions fiscales y afférentes.

Dans ce cadre, le gouvernement devra établir les principes à appliquer en matière de protection des porteurs de parts, notamment en ce qui concerne la dispersion des risques, la liste des actifs éligibles, leur évaluation et le maintien de la liquidité du marché.

Il s'agit de créer un outil **bénéficiant des souplesses offertes aux organismes de placement collectif de valeurs mobilières (OPCVM).**

L'organisme de placement collectif dans l'immobilier (OPCI) pourrait être créé, à l'initiative conjointe d'un dépositaire et d'une société de gestion, sous la forme d'une copropriété principalement investie en actifs immobiliers. Il pourrait, par ailleurs, être envisagé d'instituer plusieurs catégories d'OPCI, ainsi que des compartiments et des parts conférant des droits différents à leurs porteurs respectifs.

A terme, **les SCPI devraient être incitées à se transformer en OPCI** afin que ne subsistent pas, sur le même segment de l'épargne immobilière, deux types de véhicules s'adressant aux mêmes catégories de souscripteurs.

¹ Texte n° 17 (2003-2004) modifié par le Sénat le 14 octobre 2004.

Un régime fiscal à définir

Le **régime fiscal des OPCI** sera **établi par la loi de finances**. *A contrario* du régime décrit pour les SCPI, le régime fiscal des OPCI pourrait relever d'un tout autre système de transparence fiscale, dans lequel l'imposition serait établie au nom des porteurs, **mais seulement sur les produits qui leur sont effectivement distribués**. Ce régime prendrait appui sur le régime fiscal des fonds communs de placement (FCP), moyennant certains aménagements destinés à prendre en compte la nature particulière de l'OPCI (revenus locatifs). D'un point de vue fiscal, il faudrait **distinguer entre les OPCI distribuant des revenus fonciers** (constitués d'immeubles détenus en direct et de titres de sociétés non soumises à l'impôt sur les sociétés) **et ceux qui distribuent des revenus de capitaux mobiliers** (constitués de titres de sociétés de capitaux détenant des immeubles et de créances hypothécaires).

S'agissant du statut fiscal de l'OPCI lui-même, il serait hors champ de l'impôt sur les sociétés. Afin d'éviter les doubles impositions, **ce régime d'exonération pourrait être étendu aux filiales à 95 % des OPCI**, qui se verraient alors appliquer un régime similaire à celui des sociétés d'investissement immobilier cotées (SIIC).

Enfin, le dispositif envisagé pour la transformation des SCPI pourrait engendrer de nouvelles recettes fiscales avec l'instauration d'une « exit tax » selon des modalités à définir.

L'enjeu économique de la réforme

L'immobilier demeure l'un des investissements préférés des Français. **Néanmoins, en 2003, 70 % des engagements en immobilier d'entreprise en France ont été réalisés par des acquéreurs étrangers**. Les investisseurs allemands représentent, à eux seuls, 37 % de ces engagements. Ce phénomène tend, par ailleurs, à accroître le fossé existant en Ile de France, où sont réalisés la plupart des investissements, et la province, qui n'a représenté que 16 % des engagements totaux en 2003.

La création des OPCI permettrait, enfin, de poursuivre la réforme déjà engagée, grâce au Sénat il y a deux ans, avec la mise en place du nouveau régime fiscal des sociétés d'investissement immobilier cotées (SIIC). Cette première initiative a été un très large succès, pour le dynamisme du secteur immobilier, pour les placements des épargnants, et pour les recettes de l'Etat. Le marché financier disposerait ainsi de deux produits complémentaires s'adressant à des souscripteurs dont les motivations sont bien distinctes.

Cette réforme constitue un facteur important d'attractivité et une contribution à la lutte contre la délocalisation des capitaux.

*

**

L'ensemble de ces pistes de réforme doit prendre en compte, d'une part, la structure de l'épargne actuelle, d'autre part le taux d'imposition des ménages. Comme votre rapporteur général l'a constaté en ce qui concerne la réforme de l'impôt fiscal, des transferts peuvent être opérés entre les différentes catégories de ménages dès lors que le système change. Il convient donc à chaque fois de réaliser des simulations à la fois précises et exhaustives pour mesurer l'impact de tout changement de la fiscalité de l'épargne.

C. POURSUIVRE L'ADAPTATION DE LA FISCALITÉ PATRIMONIALE

1. L'aménagement des droits de succession

Les enjeux liés à la réforme des droits de succession rappelés dans le rapport d'information¹ relatif à la fiscalité des mutations à titre gratuit de votre rapporteur général sont désormais connus. Face au vieillissement démographique et aux difficultés de transmission du patrimoine qu'il suscite, dans un contexte de liberté des mouvements des capitaux, la France est dotée d'un barème obsolète, aux taux élevés et aux tranches étroites, peu équitable et inefficace sur le plan économique.

Des aménagements ont certes eu lieu au cours des années précédentes destinés à faciliter les transmissions anticipées des patrimoines : des dispositions plus ou moins ponctuelles ont été adoptées afin de favoriser les donations, selon les montants et les âges du donateur, en franchise de droits ou avec des droits réduits. Le gouvernement actuel a choisi d'adresser un signal plus franc dans la loi n° 2004-804 du 9 août 2004 sur la consommation et l'investissement en exonérant de droits de mutation à titre gratuit, jusqu'au 31 mai 2005, les dons en numéraire au profit d'un enfant, d'un petit-enfant ou d'un arrière-petit-enfant dans la limite d'un plafond de 20.000 euros. Selon le ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, 90.000 donations ont été actées entre juin et août 2004 grâce à cette mesure, pour un montant de 1,6 milliard d'euros.

¹ *Rapport d'information n° 65 (2002-2003), « Successions et donations : des mutations nécessaires ».*

Le dispositif lié au barème de l'usufruit, datant de 1901, se devait également d'être adapté en raison de l'allongement de la durée de vie des nues-propriétaires. En loi de finances initiale pour 2004, a ainsi été introduit un nouveau barème. La mesure, favorable aux contribuables dans leur ensemble, a eu un impact budgétaire, de 135 millions d'euros. Le passage de l'ancien barème au nouveau, comme votre rapporteur général l'avait appréhendé dans son rapport sur le projet de loi de finances pour 2004, ne va pas sans susciter néanmoins, dans certains cas, des difficultés pour les conjoints survivants.

Incidence sur la taxation du conjoint survivant qui, en présence d'enfants, a opté pour la totalité de la succession en usufruit (nouveau barème)¹

(en euros)

Patrimoine commun du couple	506.600	900.000	1.520.000	2.000.0000
Ancien barème : montant de l'impôt acquitté	Néant	Néant	Seuil de taxation	2.470
Nouveau barème : montant de l'impôt acquitté	Seuil de taxation	9.170	27.700	42.170

L'abaissement du seuil de taxation pour le conjoint survivant devra trouver un correctif à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2005, en imaginant par exemple un report de droits pour tenir compte de la situation délicate dans laquelle certains contribuables peuvent être placés.

Une vraie réforme du barème général des droits de mutation à titre gratuit, pour être efficace, aurait un coût budgétaire que votre rapport général a évalué dans son rapport d'information mentionné à 2,6 milliards d'euros pour les seules successions, auxquelles il faudrait rajouter 1 milliard d'euros au titre des donations, soit un total de 3,6 milliards d'euros.

Confronté à des arbitrages budgétaires difficiles, le gouvernement a d'abord choisi de s'attaquer **au bas du barème**, pour un coût plus limité, mais significatif, de 600 millions d'euros. Dans le projet de loi de finances pour 2005 est ainsi proposé un dispositif qui permet, pour les successions en ligne directe ne dépassant pas 100.000 euros, soit le patrimoine moyen transmis par succession, une franchise de droits. Cette mesure équitable, destinée à tenir compte du souhait des Français de voir transmettre le produit du travail de leurs parents devrait encore être ajustée **pour tenir compte de la situation particulière de certains héritiers collatéraux**.

¹ Simulation effectuée en prenant comme hypothèse un conjoint survivant âgé de 78 ans, âge moyen auquel le conjoint survivant hérite.

2. La problématique de l'impôt de solidarité sur la fortune

Sans revenir sur les développements relatifs à l'ISF figurant dans son rapport portant éléments d'analyse économique pour une réforme de la fiscalité patrimoniale¹, votre rapporteur général rappelle l'urgence d'agir, pour des raisons d'équité tout d'abord, pour des motifs économiques ensuite.

En ce qui concerne le barème, il souhaite rappeler que, contrairement au barème de l'impôt sur le revenu qui est actualisé chaque année en fonction de l'inflation, la dernière actualisation du barème de l'impôt de solidarité sur la fortune est intervenue dans la loi de finances pour 1996. Certes, les projets de loi de finances pour 1998, 2000, 2001 et 2002 contenaient chacun un article en ce sens. Mais cet article était systématiquement rejeté par l'Assemblée nationale lors de son examen de la première partie du projet de loi de finances. Le Sénat, à l'initiative de votre commission des finances, en prônait alors le rétablissement afin de revenir au texte initial du gouvernement, sans être suivi cependant.

Le barème de l'ISF est ainsi bloqué à son niveau de 1997. Une actualisation de celui-ci en fonction des taux d'inflation constatés sur les années passées aurait porté le bas de barème à 800.000 euros.

En matière de barème, **la véritable décision politique n'est pas l'actualisation de celui-ci**, qui maintient la pression fiscale, à bases constantes, inchangée, **mais la non-actualisation** qui constitue un choix d'alourdissement de la fiscalité sur le patrimoine.

L'actualisation annuelle du barème, dont le coût pour les finances publiques est de l'ordre de 30 millions, constitue donc une mesure d'équité, notamment pour les redevables en bas de barème. Il convient en outre de revaloriser plus que proportionnellement le seuil d'imposition, pour tenir compte en particulier de l'augmentation de valeur des résidences principales.

Pour éviter de revenir chaque année sur un débat marqué de passion et d'idéologie, il paraît de plus souhaitable de créer **un dispositif permanent et automatique d'indexation du barème de l'ISF** sur l'évolution du barème de l'impôt sur le revenu.

Sous l'angle économique, divers points peuvent être abordés, destinés à apporter des correctifs dans un dispositif fiscal qui incite les patrimoines investis en entreprise à se délocaliser.

¹ Rapport d'information n° 351 (2003-2004).

Il convient dans cette perspective d'examiner évidemment le dispositif relatif aux engagements collectifs de conservation de la loi dite Dutreil afin d'améliorer la sécurité juridique des associés et d'adapter les mécanismes existants aux réalités des entreprises et de leur actionnariat familial.

Il est indispensable par ailleurs de **revenir sur le mécanisme de plafonnement du plafonnement**. L'article 5 de la loi de finances pour 1996 a, en effet, limité les effets du mécanisme de plafonnement de la cotisation d'impôt de solidarité sur la fortune en fonction du revenu disponible. Celui-ci ne peut désormais aboutir à une réduction de l'impôt supérieure à la moitié du montant de l'impôt normalement dû ou à 10.970 euros¹. Le mécanisme de plafonnement est donc limité pour les redevables dont le patrimoine taxable excède, au jour du fait générateur de l'impôt, la limite supérieure de la 3^{ème} tranche du barème de l'ISF, soit 2.548.000 euros.

Votre commission des finances considère que le « plafonnement du plafonnement » constitue une puissante incitation à la délocalisation fiscale. Le nombre de contribuables qui voient leur plafonnement limité par les effets de l'article 5 de la loi de finances pour 1996, est en forte hausse, de plus de 70 %, par rapport à 1998 pour s'établir aujourd'hui à 1.742 redevables.

Il convient de souligner que c'est précisément pour des raisons tenant à l'absence d'un plafonnement raisonnable de l'impôt sur la fortune allemand que la Cour constitutionnelle de Karlsruhe a jugé le dispositif de cet impôt, pourtant fort ancien, inconstitutionnel. **Elle a en effet considéré que l'impôt, compris comme l'addition de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur la fortune, ne devait pas dépasser 50 % du revenu annuel.**

Par ailleurs, il appartient au Parlement de concevoir un dispositif de réduction d'impôt, tenant compte évidemment des réductions d'impôt sur le revenu obtenues par ailleurs, plafonné à un niveau suffisamment pertinent pour inciter les redevables à l'ISF à investir davantage dans l'économie et dans les PME. Il y a dans cette perspective la **possibilité d'un dispositif gagnant-gagnant pour l'Etat et les contribuables** dans lequel chacun trouve un intérêt, l'Etat soutenant l'économie et évitant l'évasion fiscale, le particulier réduisant son imposition et l'entreprise se trouvant *in fine* renforcée.

Tout ceci revient à développer **des dispositifs d'impôt choisis**, notamment pour les contribuables les plus importants, ceux pour lesquels de tels dispositifs permettent l'effet de levier le plus significatif.

¹ Il s'agit du montant de l'impôt correspondant à un patrimoine taxable égal à la limite supérieure de la troisième tranche du barème.

Un tel dispositif pourrait être créé afin de soutenir les associations d'intérêt général et les fondations. Le développement des fondations paraît ainsi à votre rapporteur général une des voies à explorer pour concilier la nécessité d'une diminution des prélèvements obligatoires dans un monde ouvert et celle de satisfaire un nombre toujours plus diversifié de besoins en matière de recherche et d'action sociale sans augmenter et même en diminuant les dépenses publiques. C'est pourquoi il a déposé en 2002 une proposition de loi tendant à créer des fondations agréées d'intérêt général¹.

Il s'agit en l'espèce de systématiser, pour l'impôt sur la fortune, les avancées réalisées en matière d'impôt sur le revenu avec l'extension progressive du champ des possibilités offertes par l'article 200 du code général des impôts, grâce à la loi Aillagon.

Pourrait ainsi être introduite dans les articles du code général des impôts relatifs à l'ISF, une réduction d'impôt correspondant aux dons aux associations et fondations reconnues d'utilité publique, sous certaines conditions de même nature que celles déjà en vigueur pour l'impôt sur le revenu.

La réduction d'impôt pourrait s'appliquer aux fondations de recherche, et par exemple, aux associations qui procèdent à la fourniture gratuite de repas à des personnes en difficulté, qui contribuent à favoriser leur logement ou qui procèdent, à titre principal, à la fourniture gratuite des soins.

La réduction d'impôt issue d'un même don ne pourrait pas être cumulée avec celle obtenue au titre de l'impôt sur le revenu.

D. MIEUX UTILISER L'OUTIL FISCAL DANS LES DOMAINES DES TRANSPORTS ET DE L'ÉNERGIE

Votre commission des finances, soucieuse de voir baisser les prélèvements obligatoires, n'en reste pas moins soucieuse de préserver le rôle de l'outil fiscal dans l'allocation des ressources. C'est dans cette perspective que peuvent se justifier certaines exceptions au principe d'universalité budgétaire et le maintien voire la création de taxes affectées : il s'agit à la fois de prendre en compte des externalités positives ou négatives et de responsabiliser certains secteurs au regard des charges qu'ils créent pour la collectivité ou des effets négatifs résultant de leur activité sur l'environnement.

¹ Proposition de loi n° 408 (2001-2002).

1. Créer les conditions fiscales d'un usage accru des biocarburants

a) *Des avancées significatives*

En consacrant, l'an dernier, à un examen critique du régime fiscal des biocarburants une partie de son rapport d'information sur l'évolution des prélèvements obligatoires¹, votre rapporteur général pouvait ressentir l'impression de « prêcher dans le désert ».

Il s'est rapidement rendu compte que son point de vue, étayé des données techniques d'une étude commune à l'ADEME et au ministère de l'industrie, et renforcée par de nouvelles directives européennes en la matière, était partagé par de nombreux autres précurseurs au sein du Parlement.

Sous l'influence et grâce aux initiatives des parlementaires et de tous ceux qui sont convaincus de l'importance primordiale des biocarburants, pour notre avenir énergétique, écologique et économique, il a été possible d'accorder à ce dossier l'attention qu'il mérite et de le faire avancer par des mesures substantielles.

(1) Une sensibilisation accrue

L'intérêt croissant, suscité par les biocarburants auprès, non seulement des professionnels concernés (agriculteurs, pétroliers...), mais aussi des pouvoirs publics, explique que le sujet ait donné lieu, durant l'année écoulée, à de nouvelles études et provoqué des débats parfois assez vifs.

On peut citer une étude de **Price Waterhouse Coopers**, datant de septembre 2003, mais actualisée après la loi de finances pour 2004, sur les externalités et les effets, un avis du 12 mai 2004 du Conseil économique et social² sur les débouchés non alimentaires des produits agricoles, un rapport d'information de notre collègue député Alain Marleix³, publié en juin 2004, des études internes de l'ADEME, de l'INRA et de la Direction de la prévision du MINEFI.

Les conclusions de ces documents ont fait l'objet d'échanges de vue contradictoires, voire de controverses.

(2) L'existence, néanmoins, de désaccords

Nul ne conteste les vertus des biocarburants en terme de lutte contre l'effet de serre et d'opportunités de débouchés pour l'agriculture.

¹ *Rapport n°55 (2003-2004).*

² *Sur le rapport de M. Jean-Claude Pasty (section de l'agriculture et de l'alimentation).*

³ *Commission des finances, n° 1622 – XII^{ème} législature.*

Les débats se focalisent sur l'ampleur, l'urgence, la faisabilité et le coût des mesures à prendre pour les promouvoir, ainsi que sur la portée réelle de leurs avantages socio-économiques.

Ainsi, l'étude précitée de Price Waterhouse Coopers insiste sur le fait qu'une partie des coûts de la défiscalisation dont bénéficient les biocarburants est couverte par les recettes fiscales¹ que leur production génère (dans la proportion de 15 % pour l'éthanol et de 33 % pour le gazole).

Les auteurs de ce document ont tenté de chiffrer aussi les externalités positives (diminution de l'effet de serre) et les autres avantages (indépendance énergétique, créations d'emplois) qui peuvent résulter d'un développement de l'utilisation de ces produits d'origine végétale.

Au total, 80 à 90 % du montant de la réduction d'impôt qui leur est accordée (245 millions d'euros pour 2005) seraient, en réalité, compensés par ces différents effets favorables.

Cette tentative rejoint celle de l'ADEME qui, de son côté, a essayé de calculer la valeur de la tonne de carbone économisée par l'usage des biocarburants pour évaluer le coût réel de leur défiscalisation.

La direction de la prévision du MINEFI conteste cette approche, principalement au motif que le coût - selon elle - trop élevé du soutien aux biocarburants (quel que soit son mode de prise en charge) conduirait à effectuer un prélèvement sur la consommation nationale de plus d'un milliard d'euros en 2010 (à fiscalité inchangée), si les objectifs de la directive européenne de mai 2003 étaient respectés.

En tout état de cause, de toutes les solutions envisageables pour réduire les émissions à effet de serre des transports terrestres², le développement de la consommation, en mélange avec les carburants fossiles, des additifs végétaux actuellement disponibles³ est la seule qui puisse être mise en œuvre rapidement et à la large échelle.

¹ L'« effet volume », notamment, induit par la moindre capacité énergétique d'un volume de biocarburant par rapport au même volume de carburant classique, conduirait à des recettes supplémentaires de TIPP et de TVA susceptibles de couvrir une part substantielle du coût de la défiscalisation découlant des normes d'incorporation européennes (à hauteur du tiers, selon l'ADEME, pour l'objectif de 2 % et de la moitié pour celui de 5,75 %).

² Mise au point de nouveaux moteurs plus économes en carburants, d'éthanol à base de ligno-cellulose, de piles à combustible permettant l'utilisation d'hydrogène....

³ Ethanol à base de betterave, de blé ou de maïs ou huiles végétales à base de colza ou de tournesol.

(3) Des mesures importantes prises ou annoncées

Sur la base des considérations qui précèdent concernant leurs avantages et en vue de se conformer aux objectifs des directives européennes¹, un certain nombre de mesures importantes ont été prises ou annoncées à la fin de 2003 et durant l'année 2004.

- Tout d'abord, le Parlement a voté, à l'initiative de l'Assemblée nationale, dans le cadre de l'examen du collectif budgétaire de la fin de l'année 2003, un amendement tendant à **accorder à l'éthanol, utilisé en mélange direct à l'essence, une réduction de TIPP.**

Jusqu'à présent, cet avantage était réservé, en effet, à l'ETBE² dont le bilan écologique est beaucoup moins favorable car il comprend, majoritairement, un hydrocarbure, l'isobutène, résidu du raffinage de produits pétroliers.

Il en était résulté, comme le reconnaît le Conseil économique et social et selon les propres termes de son avis précité, un « *freinage important* », par le passé, de l'expansion de la filière éthanol, soumise ainsi à un « *verrouillage pétrolier* ».

- Puis, toujours à l'initiative de nos collègues députés, a été introduit dans le **projet de loi d'orientation sur l'énergie**, actuellement en cours de navette entre les deux Assemblées, le 5 mai 2004, un article enjoignant l'Etat de créer les conditions permettant de respecter les objectifs de la directive « promotion » européenne (soit 2 % d'incorporation au 31 décembre 2005 et 5,75 % au 31 décembre 2010).

- Au mois de juillet 2004, le ministère de l'écologie et du développement durable a publié un « **plan climat** » assez vague, puisqu'il se contente d'annoncer la mise en place « progressive » d'une utilisation « renforcée » des biocarburants pour se conformer aux objectifs européens. Ces derniers impliquent un décuplement de nos capacités de production actuelles d'ici 2010, dont devrait résulter une diminution de 7 millions de tonnes d'équivalent CO₂ de nos émissions de gaz à effet de serre.

- Ensuite, le **Premier ministre**, dans son **discours de Venette** du 7 septembre 2004, a fixé comme objectif pour 2007 le triplement de la production de biocarburants par la construction de quatre usines de nouvelle génération (non comprise celle de Sète³) produisant chacune 200.000 tonnes par an. Il serait procédé à un premier appel d'offres avant le printemps 2005 et un effort comparable serait à accomplir, dans une deuxième phase, pour

¹ Directives : « promotion » n° 2002-1756 du 30 décembre 2002 et « taxation » 2003/96/CE du 27 octobre 2003.

² Ethyl-tertio-butyl-éther.

³ Unité de trituration de soja en cours de reconversion.

atteindre l'objectif de 5,75 % en 2010. Le calendrier correspond à celui des scénarios de l'ADEME qui exclue, dans l'hypothèse d'une incorporation obligatoire, que le seuil de 2 % puisse être atteint avant 2007.

- Enfin, l'Assemblée nationale, lors de l'examen de la première partie du projet de loi de finances pour 2005 a adopté des amendements tendant à **accroître de 130.000 tonnes le quota soumis à une réduction de TIPP et à majorer l'impôt sur les sociétés des distributeurs de carburants qui ne respectent pas les taux d'incorporation préconisés par l'Union européenne.**

Le Parlement a donc été le « moteur » des progrès enregistrés pour la promotion de l'usage des biocarburants, en conformité avec les objectifs communautaires.

b) La persistance d'obstacles à surmonter

Une vraie mobilisation nationale en faveur du développement des biocarburants se heurte toujours, en France, à un certain nombre d'obstacles aux niveaux européen, agricole, industriel ou financier. Ces difficultés sont invoquées par ceux qui, au sein des différentes administrations concernées, ont une attitude réticente vis-à-vis du dossier.

(1) Un certain flou juridique communautaire

- La directive 92/12/CEE du Conseil du 25 février 1992 relative aux produits soumis à accise s'applique, selon son article 3, aux huiles **minérales** et à l'**alcool**.

Concerne-t-elle également les huiles **végétales** estérifiées et les dérivés de l'alcool éthylique non dénaturé, d'**origine agricole**? **L'administration** semble le considérer et **assimile ainsi, du point de vue douanier, les biocarburants à des produits pétroliers.**

Dès lors, leur détention et leur circulation sont soumises aux mêmes dispositions de la directive de 1992 précitée, transposées dans notre code des douanes, dont le respect est contrôlé dans des conditions identiques.

Leur production et leur transformation doivent donc avoir lieu, tout comme leur détention, dans un entrepôt fiscal autorisé (cf. articles 11 et 12 de la directive).

Le régime applicable à ces entrepôts fiscaux¹ est très contraignant : les entrepositaires doivent être agréés et toute sortie de produits ou modification des conditions d'exploitation déclarée, les cessions sont à mentionner dans la comptabilité matières, etc.

En contrepartie, les produits sont détenus et circulent en suspension de taxes jusqu'à leur mise à la consommation, sous contrôle et sous la menace de sanctions éventuelles en cas de manquement aux obligations susmentionnées. Toutefois, concernant les biocarburants, l'opérateur qui contrôle une unité de production agréée n'est plus nécessairement tenu, depuis 2003, de mettre personnellement son contingent à la consommation.

- Certaines dispositions de la directive « promotion », de mai 2003, peuvent sembler, par ailleurs, comporter des ambiguïtés.

Des valeurs de référence sont fixées (2 % en 2005 et 5,75 % en 2010) par rapport auxquelles doivent se situer les objectifs nationaux qui, en même temps, ont un caractère indicatif, mais constituent des minima (article 3).

La Commission européenne peut, sur la base des conclusions d'un rapport d'évaluation établi au plus tard le 31 décembre 2006, présenter des propositions au Parlement européen et au Conseil pouvant aller jusqu'à une remise en cause des objectifs nationaux, y compris sous la forme d'éventuelles valeurs **obligatoires**.

La directive reflète ainsi les différences de vue qui se sont manifestées, lors de son élaboration, entre le Conseil et le Parlement européen qui envisageait une série d'autres mesures incitatives (exonération fiscale, aide financière à l'industrie...), voire contraignantes, telle l'incorporation obligatoire d'un pourcentage de biocarburants, refusée par la majorité des Etats membres² (9 sur 15) qui, actuellement, ne produisent pas de biocarburant.

- La deuxième directive (« taxation »), d'octobre 2003, était soumise au seul Conseil, après simple avis du Parlement européen mais devait être adoptée à l'unanimité. Son article 16 donne la possibilité aux Etats membres de choisir entre une exonération ou un taux de taxation réduit, sous contrôle fiscal.

La France y a fait préciser qu'il ne doit pas en résulter de surcompensation de la différence de coûts entre les biocarburants et les carburants fossiles traditionnels.

¹ S'agissant d'huiles minérales, l'entrepôt fiscal de production est dit « usine exercée ». Les produits peuvent également être stockés, en attente de leur livraison, dans des dépôts spéciaux (article 176 du code des douanes).

² Notamment le Royaume-Uni, le Danemark et les Pays Bas.

Il peut être estimé, en tout cas, que le droit communautaire ne s'oppose pas :

- à une incorporation obligatoire, pourvu qu'elle ne soit pas disproportionnée à son objectif de protection de l'environnement, ni discriminatoire pour les produits importés d'autres Etats membres et ne dépasse pas les taux indiqués par la directive « promotion » ;

- à une exonération, plutôt qu'à des réductions de taxation, à condition que les carburants verts ne soient pas vendus, en conséquence, à un prix inférieur à celui des carburants fossiles.

Toutefois, l'expérience prouve que des contentieux ne peuvent jamais être exclus (notamment en cas de discrimination vis-à-vis de fabricants de carburants de synthèse¹ ou entre les deux filières éthanol et huiles végétales).

Enfin, même en admettant que la directive de 1992 s'applique aux biocarburants qui doivent donc être fabriqués, non seulement sous contrôle fiscal mais sous douane, rien n'oblige à surajouter à l'agrément de leurs unités de production un contingentement de cette dernière.

(2) Des difficultés techniques

Deux arguments techniques continuent à être invoqués pour justifier le passage recommandé par l'ETBE pour l'incorporation d'éthanol dans les essences :

- le respect de la norme de volatilité des carburants (faute duquel apparaissent des difficultés de démarrage à chaud et la formation d'ozone polluant l'atmosphère) ;

- les phénomènes dits de démixtion (séparation du mélange essence-éthanol en présence de faibles quantités d'eau dans les réservoirs ou les fonds de cuves de distribution).

Ces difficultés sont maîtrisables, selon le Conseil économique et social qui, dans son avis précité, évoque les exemples américains et suédois et souhaite la définition de normes techniques européennes spécifiques pour les biocarburants, notamment en matière de volatilité².

¹ Cf. recours devant la Cour de justice européenne de BP chemicals Ltd.

² Le mélange, au taux de 5 %, avec des lots d'essence à faible volatilité, ne soulève pas de problème particulier.

(3) Des problèmes industriels et agricoles

- Sous prétexte des difficultés techniques évoquées ci-dessus, note le Conseil économique et social « *les pétroliers – – souhaitent garder une maîtrise complète sur l'incorporation en mélange des biocarburants dans les essences, par le biais de l'ETBE, afin de limiter, autant que possible, l'aggravation du déséquilibre du raffinage entre ces dernières, excédentaires par rapport à la demande, et le gazole déficitaire* ».

- Sur le plan agricole, le principal problème posé est celui de la disponibilité de surfaces cultivables.

	2003	2005	2010
Incorporation	1 %	2 %	5 %
Surfaces en milliers d'hectares			
EMHV	280	512	1 542
Ethanol	20,5 ¹	109	231 ²

¹ 2/3 betterave, 1/3 blé

² 2/3 blé, 1/3 betterave

Source : Conseil économique et social. ADEME

L'ADEME doute, en effet, que les surfaces en oléagineux mobilisables puissent dépasser 1,2 million d'hectares en 2010, ce qui ne permettrait pas, pour le biodiesel, d'atteindre les objectifs de la directive qui nécessitent l'occupation de 1,5 million d'hectares.

En revanche, il n'y aurait pas de difficulté pour l'éthanol, les rendements à l'hectare du blé et surtout de la betterave étant très supérieurs, pour la fabrication de biocarburants, à ceux du colza et du tournesol¹.

(4) Les aspects financiers

Le coût des biocarburants est environ deux à deux fois et demi plus cher que celui des produits pétroliers.

En outre, les investissements que nécessite la création de nouvelles unités de production sont onéreux (de 120 à 150 millions d'euros, chacune, pour l'éthanol).

¹ Qui, en revanche, présentent un meilleur bilan énergétique et de réduction de gaz à effet de serre par unité de produit.

Dans ces conditions, la production de biocarburants est aidée, en amont, dans le cadre de la politique agricole commune (PAC) et leur consommation, en aval, par des réductions de taxes.

- A la demande de la France, les autorités communautaires ont accepté, lors de la réforme de la PAC, que **les agriculteurs** puissent continuer à bénéficier des primes versées en contrepartie du gel de leurs terres lorsqu'ils produisent des denrées à usage non alimentaire.

La part de la jachère obligatoire ayant été réduite, en 2004, de 10 % à 5 % de la surface agricole utile, une aide communautaire de 45 euros par hectare¹, consacrée aux cultures énergétiques a été créée, pour que ces dernières ne pâtissent pas d'une compétition entre usages alimentaires et industriels des terres ainsi rouvertes à l'exploitation.

Toutefois, cette aide ne concerne pas la culture de la betterave qui, déjà, n'étant pas soumise au gel des terres, ne bénéficiait auparavant d'aucun soutien public.

- **Au niveau fiscal**, les biocarburants se voient accorder une réduction de TIPP dont le montant total, actuellement de 192 millions d'euros pourrait atteindre 237 millions d'euros² en 2005 en tenant compte des mesures décidées par nos collègues députés.

Cette somme correspond à un taux d'incorporation moyen voisin de 1 % en 2004 ; une extrapolation permet de situer la dépense fiscale qui résulterait du respect des objectifs d'un milliard d'euros.

Une telle évaluation ne prend cependant évidemment pas en compte, comme l'ont fait différentes études précitées, les recettes et les économies que générerait, en atténuation, le développement de la filière des biocarburants, ni l'impact des gains de productivité qui y seraient enregistrés, ni de différentes hypothèses relatives à l'évolution des cours du pétrole.

La directive « taxation » a prévu, à la demande de la France, qu'il n'y ait pas de surcompensation de l'écart de prix de vente existant entre les biocarburants et les carburants traditionnels.

Or, cette différence est fluctuante. Elle est calculée en fonction des cours sur les marchés mondiaux, non seulement du pétrole (qui connaissent la flambée que l'on sait), mais aussi des matières premières agricoles (ayant tendance eux aussi à augmenter) et de certains co-produits. L'écart est calculé et pris en considération dans la détermination du montant des

¹ Plafonnée à 1,5 million d'hectares sur l'ensemble de l'Europe des quinze.

² Et non pas 245 millions d'euros comme l'indique, par erreur, le fascicule voies et moyens du projet de loi de finances pour 2005.

réductions de TIPP avec un retard important par rapport aux évolutions constatées. dollars : de 32,8 dollars pour l'éthanol et 33 dollars pour l'EMHV.

Il a tendance à diminuer lorsque le prix du pétrole brut augmente¹. Si la TIPP résiduelle sur les biocarburants venait à être supprimée pour les faire bénéficier, comme en Allemagne, d'une exonération totale de taxe, il en résulterait automatiquement une surcompensation puisque l'avantage fiscal considéré est censé compenser intégralement leur surcoût par rapport aux essences et au diesel.

c) La nécessité d'aller plus loin

Sans méconnaître les difficultés de ce dossier particulièrement complexe, votre rapporteur général considère qu'il est indispensable d'aller plus loin pour promouvoir la production de l'utilisation en France des biocarburants.

(1) Un enjeu majeur

Votre rapporteur général estime que le développement massif des biocarburants, légitimé par les autorités européennes, s'impose pour des raisons :

- écologiques car il n'y a pas d'autres énergies renouvelables rapidement mobilisables et susceptibles de réduire les émissions de gaz à effet de serre des moyens de transports terrestres) ;

- économiques car c'est une façon privilégiée de créer des activités, donc des emplois, dans les territoires ruraux, à la fois pour l'agriculture et pour l'industrie.

Ces considérations valent bien que soit consacré à cet objectif, par le contribuable ou le consommateur, une dépense qui doit être évaluée en prenant en compte tous les avantages qui en découlent : recettes fiscales, rentrées de cotisations sociales, activités dérivées ou associées, économies d'importation de pétrole et de produits d'alimentation du bétail etc...

La cherté, vraisemblablement durable, du pétrole, constitue naturellement aussi, un élément de la plus grande importance.

¹ Par exemple, selon le Conseil économique et social, le surcoût du biodiesel est de 350 euros pour mille litres avec un baril à 20 dollars et de 200 euros pour un baril à 35 euros.

(2) Les exemples étrangers

Des analyses des exemples étrangers que contiennent les études précitées, il ressort que : « *c'est avec 25 ans de retard sur les Etats-Unis¹ - souligne le conseil économique et social – que l'Union européenne tente, à son tour, de mettre en place une dynamique industrielle de valorisation à des fins non alimentaires de ses agro ressources* », et qu'un marché mondial compétitif des biocarburants est en train de se mettre en place comme en témoigne le lancement en mai 2004, aux Etats-Unis, d'un marché à terme de l'éthanol. La production est, partout, en augmentation.

- la France est l'unique Etat européen à contingenter la quantité de biocarburants bénéficiant de réductions de taxes ;

La France est également le seul pays dont la présence est significative à la fois dans les deux filières, mais est dépassée, dans chacune d'elles : par l'Espagne (pour l'éthanol) et l'Allemagne (pour le diester) ;

- Ce dernier pays, comme l'Espagne et la Suède, accorde aux biocarburants une exonération fiscale, totale et sans limitation, qui inclut, dans son cas, une exemption de taxe sur le carbone.

Ces éléments de comparaison militent en faveur d'une action vigoureuse des pouvoirs publics : il serait paradoxal que la France ne sache pas tirer parti de l'essor mondial des biocarburants alors qu'elle est la première puissance agricole européenne.

(3) Les inconvénients de notre système

Votre rapporteur général a déjà dénoncé, le système français de soutien aux biocarburants qu'il persiste à juger **malthusien**.

Il n'ignore cependant pas qu'il peut sembler justifié, sous certains aspects, par le droit communautaire.

Ainsi l'application aux biocarburants du régime douanier serait la conséquence de leur assimilation à des produits pétroliers (cf. *infra*), en application de la directive, précitée du 25 février 1992. De même, l'agrément, pour certains, serait une façon d'exercer un certain protectionnisme « déguisé » (les appels d'offre, bien que lancés, théoriquement au niveau européen, bénéficient, en fait, à nos producteurs nationaux pour des raisons logistiques).

¹ Le Brésil est plus difficile à comparer à l'Europe en raison de différences de matières premières (canne à sucre), de niveau de développement économique et de coûts de main d'œuvre.

Il n'en demeure pas moins que le système de l'agrément et des quotas bride le développement de la filière (freiné, en outre, dans le passé, en ce qui concerne l'éthanol, par la décision d'accorder seulement à l'ETBE une réduction de TIPP).

Les mises à la consommation sont chaque année inférieures aux volumes agréés. Seuls les dépassements de quota sont sanctionnés financièrement.

De même ce système est lourd et complexe à gérer.

(4) Un exemple récent illustre bien ces inconvénients.

L'agrément d'une nouvelle usine d'ETBE à la Mède, dans les Bouches du Rhône, vient, en effet, d'être refusé au motif que l'équilibre économique du projet aurait impliqué une réduction de TIPP supérieure à celle en vigueur.

La responsabilité en incombe aux raffineurs, selon leurs partenaires qui estiment qu'ils ont fixé à un niveau trop élevé le prix de l'iso butylène.

d) Les préconisations de votre rapporteur général

(1) Traiter équitablement les deux filières

Malgré le déséquilibre existant entre les capacités de raffinage de diesel (déficitaires) et d'essences (excédentaires), il semble exclu que les pouvoirs publics puissent traiter de façon discriminatoire les deux filières en privilégiant le diester aux dépens de l'éthanol.

Comme le souligne notre collègue député Alain Marleix dans son rapport précité, le volume d'éthanol susceptible d'être mélangé aux essences est beaucoup plus faible que celui des exportations et importations de supercarburants qui sont effectués par la France, malgré l'excédent de ses raffineries.

En outre, la substitution de l'éthanol au MTBE¹, pour relever l'indice d'octane des essences en substitution du plomb, est susceptible d'offrir de nouveaux débouchés à ce bioproduct.

Enfin, un regain d'intérêt des automobilistes pour les moteurs à essence pourrait être provoqué par une réduction de la consommation de ces derniers et par un alourdissement de la fiscalité sur le gazole qui ne paraît pas devoir être exclu, tant pour des raisons budgétaires qu'environnementales.

¹ Méthyl Tertiaire Butyl Ether.

(2) Instauration d'une obligation d'incorporation

Afin de donner aux investisseurs, qui doivent consentir de lourds efforts financiers, l'assurance de débouchés pérennes et croissants, il semble hautement souhaitable d'instaurer en France l'incorporation obligatoire de produits d'origine végétale dans les carburants, comme le font ou l'envisagent :

- le Brésil dont le gouvernement continue à rendre obligatoire l'incorporation de 20 à 25 % d'éthanol anhydre dans l'essence, 30 ans après le lancement, en 1975, du programme Proalcool ;

- les Etats-Unis où une loi sur l'énergie, en cours de discussion, pourrait bientôt imposer l'obligation de mise sur le marché d'ici à 2012 de 189,3 millions d'hectolitres de biocarburants, soit 80 % de plus que le volume actuel.

Cette obligation d'incorporation devrait être progressive, pour être adaptée au rythme d'augmentation des capacités de production qui, au moins pour la première étape de 2005, ne devrait pas permettre de respecter les objectifs européens et négociée par tous les professionnels concernés (agriculteurs, transformateurs, pétroliers, distributeurs).

Un tel mode de fixation d'objectifs, contractualisés puis rendus obligatoires par les pouvoirs publics, se substituerait à l'actuel système dans lequel l'agrément des unités de production et la fixation des quotas partiellement défiscalisés dépendent principalement du bon vouloir de l'administration.

A tout le moins, le contingentement actuel devrait être rapidement supprimé et les modalités d'octroi des agréments assouplies et simplifiées.

La sanction prévue par nos collègues députés (majoration d'impôt sur les sociétés) à l'encontre des distributeurs qui ne se conforment pas aux normes imposées, a l'avantage, par rapport à d'autres mécanismes envisagés (écotaxe, majoration de TIPP...) de ne pas pouvoir être facilement répercutée sur le consommateur.

(3) Mettre le surcoût du biocarburant à la charge du consommateur

Toutes choses égales par ailleurs, la dépense fiscale composant le surcoût de fabrication des biocarburants devrait passer, si les objectifs communautaires étaient respectés, d'environ 200 millions d'euros, en 2004, à 400 millions d'euros, en 2005, puis à plus d'un milliard d'euros en 2010.

Cependant, cet accroissement devrait être directement atténué¹, dans des proportions que votre commission des finances n'a pas les moyens de chiffrer par :

- une diminution du surcoût susvisé dans l'hypothèse d'un renchérissement durable des prix du pétrole, supérieur à celui des matières premières agricoles à prendre aussi en considération ;

- l'accroissement, en conséquence, du produit de la TVA sur les ventes de carburant (même si leur volume décroît globalement²) ;

- la majoration des recettes provenant de la TIPP résiduelle que supportent les biocarburants.

Il convient de souligner par ailleurs qu'une exonération totale des biocarburants en France, comme en Allemagne, ne provoquerait pas une augmentation spectaculaire de la dépense fiscale considérée.

La TIPP sur les biocarburants en 2004

	Réduction de TIPP	TIPP résiduelle
EMHV	33 €/hl	8,7 €/hl
Ethanol	38 €/hl	21 €/hl
Montant de la dépense fiscale et des recettes pour les quantités totales agréées	192 M €	62 M €

La TIPP résiduelle supportée par les biocarburants ne représente en effet, comme le montre le tableau ci-dessus, qu'un peu plus du quart de la réduction qui leur est accordée pour compenser leur surcoût de fabrication.

Cependant, pour souhaitable qu'elle apparaisse, une telle mesure entraînerait, par définition, une surcompensation de l'écart du coût couvert par la réduction de la taxe en question. La France s'est ainsi, en quelque sorte, « liée les mains » pour l'avenir, en obtenant l'insertion, dans la directive de cette condition contraignante.

¹ Sans évoquer le supplément de recettes fiscales, dont le chiffrage prête à contestation, provoqué par le développement de la filière.

² Du fait d'une élasticité de la consommation à la hausse des prix dont les conséquences l'emporteraient sur l'« effet volume » dû à l'incorporation d'une plus grande quantité de biocarburant.

Il semble toutefois probable que l'Allemagne ne la respecte pas, la Commission européenne faisant preuve de tolérance dans la mesure où cela n'entraîne pas d'entrave à la concurrence et à la libre circulation des biens au sein de l'Union.

En tout état de cause, le surcroît de dépense fiscale causé par l'augmentation de l'incorporation de produits à base d'alcool d'origine agricole ou d'huile végétale, et, le cas échéant, par une exonération totale de taxe qui leur serait consentie, peut être couvert :

- soit par l'ensemble des contribuables ;
- soit par le consommateur à travers une augmentation :
 - des prix de vente pratiqués par les distributeurs ;
 - ou bien des taxes sur les carburants (TIPP sur le gazole par exemple).

Votre rapporteur général penche plutôt pour une répercussion directe sur leurs prix de vente, par les distributeurs, des coûts résultant de leurs obligations d'incorporation, sans augmentations de taxes.

Cette solution lui paraît à la fois plus discrète et moins lourde, d'un point de vue administratif, et relativement indolore : l'automobiliste payerait le litre de carburant de 1 à 2 centimes de plus en 2010.

La question du maintien d'une TIPP résiduelle se pose néanmoins afin de lutter contre d'éventuelles importations à bas prix de producteurs de pays du sud (comme le Brésil ou la Malaisie) et de faciliter la lutte contre les fraudes (non respect des normes d'incorporation en cas de prix de revient des biocarburants supérieur à celui des produits pétroliers, ou en le « travestissement » de ces derniers en carburants végétaux à des fins d'évasion fiscale.

(4) Maintenir une protection douanière

Il serait paradoxal que les biocarburants, soumis en France aux dispositions du code des douanes (cf. *infra*), ne bénéficient pas, vis-à-vis de l'extérieur, d'une protection douanière.

Comme le souligne le Conseil économique et social, **le maintien d'une protection suffisante du marché européen contre des importations à très bas prix est une condition impérative du développement des filières de biocarburants.**

Le Conseil économique et social préconise, au minimum, le maintien durant les dix prochaines années du niveau actuel de protection ; au mieux, une modification du code douanier de l'Union européenne tendant à taxer au taux de l'alcool **non dénaturé** (plus élevé que celui applicable à l'alcool dénaturé¹ les importations d'éthanol.

Il importe aussi, pour éviter un afflux déstabilisant de produits du sud, de situer l'obligation d'incorporation à un niveau compatible avec celui de nos capacités de production (cf. *supra*) ; et d'utiliser éventuellement des instruments autres que fiscaux (primes aux agriculteurs, subventions d'investissement) privilégiant l'aide à ce qui n'est pas délocalisable : les champs et les usines.

(5) Libéraliser le soutien à la filière

Dans son rapport de l'an dernier sur l'évolution des prélèvements obligatoires, votre rapporteur général jugeait « *sur administré* » le système d'aides fiscales aux biocarburants.

Une « libéralisation » de celui-ci doit conduire à remettre en cause ses dispositions relatives à l'agrément des unités de fabrication et au contingentement de leur production ; au régime douanier qui leur est applicable ; aux conditions d'octroi des réductions de taxes.

- Sur le premier point, votre rapporteur général a déjà indiqué qu'il était partisan, à tous le moins, d'une suppression des quotas actuels et d'un assouplissement des modalités d'agrément des unités de production.

Il rejoint, en cela, les préoccupations exprimées par notre collègue député Alain Marleix, dans son rapport précité, qui signale que les raffineurs désireraient que des autorisations puissent leur être accordées en une seule fois, pour l'implantation de plusieurs complexes agro-industriels.

Sa préférence va à un système d'incorporation obligatoire, dont les pouvoirs publics veilleraient à l'exécution des objectifs, négociés par les professionnels concernés.

Plus tard, pourrait être envisagée l'instauration d'un mécanisme de certificats verts, inspiré de celui expérimenté avec succès au Royaume-Uni et aux Pays-Bas pour la production d'électricité à partir de sources d'énergies renouvelables.

¹ La dénaturation consiste en l'adjonction à l'alcool, pour bénéficier d'une fiscalité plus favorable, de produits tendant à le rendre impropre à certains usage « nobles » (alcool de bouche) et aptes à d'autres utilisations (cosmétiques).

Dans un tel système, la production, totalement libre, d'une certaine quantité de biocarburants serait associée à la création d'un certificat que les producteurs pourraient négocier sur un marché libre. Les distributeurs, à l'issue d'une période de référence, devraient justifier d'un montant de certificats verts correspondant à l'obligation d'incorporation fixée.

- Est-il possible d'affranchir la filière des biocarburants des sujétions douanières auxquelles sont soumis les produits pétroliers ?

Une telle hypothèse mériterait en tout cas réflexion.

A priori, un système d'incorporation obligatoire, avec défiscalisation totale ou partielle, entraîne des risques de fraudes consistant à travestir des produits pétroliers en biocarburants pour faire bénéficier les premiers de l'exonération auxquels ont droit les seconds, tous en prétendant avoir satisfait aux obligations de mélange des deux.

Toutefois, une telle opération n'a pas d'intérêt si le prix, toutes taxes comprises, des deux catégories de produits est identique et que les biocarburants sont facilement disponibles, en quantité suffisante, pour permettre aux distributeurs de se conformer aux normes d'incorporation.

En tout état de cause, il semble que le contrôle doive s'exercer en priorité, en aval, au stade du mélange qui précède la distribution. Ce sont principalement les pétroliers, ou les distributeurs indépendants, qui devraient en faire l'objet.

L'Assemblée nationale a prévu, en outre, des sanctions à leur encontre, en cas de manquement à leurs obligations, sous forme d'une majoration d'impôt sur les sociétés.

Les dispositifs douaniers en vigueur paraissent, à ce stade, suffisants.

Pourquoi appliquer, en amont, le code des douanes à la fabrication ou à la détention des produits destinés à être mélangés aux essences et au gazole ?

- Concernant la taxation des biocarburants, le Conseil économique et social a déclaré, dans son avis précité qu' « *il serait très fâcheux, qu'au nom du principe de subsidiarité, la France, lorsqu'elle transposera la directive concernée, en rende l'application complexe et incertaine pour les opérateurs* ».

Le Conseil économique et social estime qu' « *une exonération totale des biocarburants simplifierait considérablement la gestion de l'aide fiscale ainsi accordée* ».

S'agissant de la « surcompensation » qui pourrait en résulter, il constate que le texte de la directive « taxation » précitée, dont l'esprit tend à laisser aux Etats-membres l'initiative la plus large, ne définit pas, de façon précise, les éléments à prendre en compte et les procédures à suivre.

Rien ne s'opposerait donc –selon lui– à ce que la France suive l'exemple de l'Allemagne, de l'Espagne et de la Suède. Il conviendrait cependant, comme l'a rappelé votre rapporteur général, de se prémunir par une protection douanière appropriée contre des importations à bas prix en provenance d'états extérieurs à l'Union européenne.

Au cas où la France entende continuer à garantir l'absence de surcompensation de l'écart entre les coûts des carburants végétaux et fossiles, il serait opportun de confier la mesure de ce différentiel à une autorité indépendante, par exemple la CRE (commission de régulation de l'énergie).

En résumé, il convient de favoriser l'essor des biocarburants à la fois par des aides et des protections particulières, par un effort programmé sur le long terme, et par l'appel au dynamisme des mécanismes de marché.

2. Réfléchir à une imposition des modes de transport tenant compte de leur impact sur l'environnement

a) La question du rétablissement d'un mécanisme de taxation différenciée des véhicules particuliers

Une autre piste de réflexion ayant récemment fait l'objet de débats consiste en la mise en place d'un mécanisme d'incitation fiscale en faveur des véhicules à moteur les moins polluants, mesure passée dans le vocabulaire courant sous le terme de « bonus-malus ».

Dans le modèle envisagé en juin 2004 par le ministre de l'écologie et du développement durable, M. Serge Lepeltier, il s'agit d'une mesure visant à récompenser les véhicules qui émettent le moins de gaz à effet de serre, par le biais d'un **dispositif de péréquation : les acheteurs de véhicules peu polluants se verraient verser une prime, tandis que les acheteurs de véhicules les plus polluants seraient soumis à une taxe.** Dans le schéma évoqué par le ministre de l'écologie et du développement durable, ce système, destiné à être budgétairement neutre pour l'Etat, interviendrait uniquement lors de l'achat d'un véhicule neuf, mais d'autres solutions sont envisageables.

(1) Le cadre de réflexion communautaire

Afin de réduire les émissions de CO₂, le Conseil des ministres de l'Union européenne a approuvé, en 1996¹, **une stratégie communautaire visant à réduire les émissions de CO₂ des voitures particulières et à améliorer l'économie de carburant** qui se fonde sur trois piliers : des engagements de l'industrie automobile à améliorer l'économie de carburant ; l'utilisation d'étiquettes de consommation de carburant ; enfin, des mesures fiscales.

Les constructeurs automobiles ont pris l'engagement de réduire les émissions moyennes de CO₂ de voitures particulières neuves à 140 grammes de CO₂ par kilomètre d'ici 2008-2009, l'objectif du Conseil européen et du Parlement européen étant de ramener les émissions de CO₂ des voitures particulières neuves au niveau moyen de 120 grammes par kilomètre d'ici 2012². D'après les données communiquées à votre rapporteur général, le niveau moyen d'émissions de CO₂ des voitures nouvellement immatriculées produites par les constructeurs européens, japonais et coréens s'élevait en effet à 172 g/km en 2000 et avait diminué pour s'établir à 166 g/km en 2002. Les données françaises étaient un peu inférieures, puisqu'elles s'établissaient à 155 grammes de CO₂ par kilomètre en moyenne en 2002 et 2003.

La Commission européenne³ estime que la taxation des véhicules constitue « un instrument complémentaire essentiel pour atteindre l'objectif de l'Union européenne de 120 g de CO₂/km pour les voitures neuves d'ici à 2008-2010, et contribuer au respect des engagements pris par l'Union européenne dans le cadre du protocole de Kyoto ». Elle précise également que la taxation des véhicules « doit instaurer une *relation plus directe entre le niveau des taxes et le taux d'émissions de CO₂ de chaque voiture particulière neuve. La différenciation des taxes sur les véhicules est considérée comme un élément fondamental pour améliorer globalement le bilan énergétique des voitures particulières neuves. Les taxes automobiles existantes doivent être remplacées par des taxes totalement basées sur les émissions de CO₂ ou, à défaut, un élément CO₂ doit être intégré aux taxes d'immatriculation et aux taxes annuelles de circulation existantes ».*

L'idée d'une taxation différenciée des véhicules particuliers en fonction du volume de CO₂ qu'ils rejettent s'inscrit donc dans le cadre de réflexion dressé par la Commission européenne.

¹ Conclusions du Conseil « Environnement » du 25 juin 1996.

² Cette position est notamment exposée dans la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen relative à la mise en œuvre de la stratégie communautaire de réduction des émissions de CO₂ des voitures, en date du 11 février 2004 (COM(2004) 78 final).

³ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen relative à la taxation des voitures particulières dans l'Union européenne, COM(2002) 431 final du 6 septembre 2002.

(2) La taxation des véhicules particuliers au sein de l'Union européenne

Les dispositifs de taxation des véhicules particuliers sont extrêmement hétérogènes au sein de l'Union européenne, ainsi que le montre le tableau qui suit.

D'après ce tableau, la France se singularise dans la mesure où elle est le seul Etat à ne disposer, depuis la suppression de la vignette automobile en 2001, ni de taxe d'immatriculation, ni de taxe annuelle de circulation.

Cette appréciation doit être nuancée dans la mesure où il existe en France un certificat d'immatriculation pour les véhicules particuliers. Toutefois, cette taxe sur les cartes grises est assimilée par la Commission européenne à une redevance pour service rendu et non à une taxe d'immatriculation. Le montant versé par le particulier pour l'obtention de son certificat d'immatriculation est en partie fonction des émissions de CO₂ du véhicule¹.

Les différences de taxation des véhicules particuliers dans l'Union européenne

Etat	Taxe à l'immatriculation (TI)	Taxe annuelle de circulation (TAC)
ALL	non	oui
AUT	malus sur consommation, jusqu'à 16% du prix du véhicule	oui
BEL	oui	oui
DAN	Moyenne : 15.569 euros en 1999, la plus élevée de l'Union européenne	moyenne : 463 euros en 1999 (***)
ESP	oui	oui
FIN	oui	oui
FRA	non (***)	non pour les particuliers (*)
GRE	oui	oui
IRL	oui	oui, élevée
ITA	Moyenne : 267 euros en 1999, la moins élevée de l'UE	Moyenne : 30 euros en 1999, la moins élevée de l'UE
LUX	non	oui
PB	bonus CO ₂ entraînant une réduction de TI	élevée avec bonus - malus sur la consommation
POR	oui	oui
RU	non	basée sur les émissions de CO ₂ (**)
SUE	non	oui

(*) « Vignette automobile » supprimée pour les particuliers, en 2001.

(**) Seul pays de l'UE à pratiquer une TAC basée sur le CO₂. Entre 159 euros pour 150 CO₂/km et 246 euros pour 185 gCO₂ et plus.

(***) La plus élevée de l'UE : + 120 euros de taxe pour chaque litre consommé en plus pour 100 m.

(****) La taxe sur le CI (carte grise) n'étant pas considérée ici comme une fiscalité significative.

Source : rapport du groupe de travail bonus-malus CO₂ de la commission interministérielle du véhicule propre et économe (CIVEPE)

¹ Le montant est en effet le produit d'un taux unitaire (variable selon les régions) par la puissance administrative du véhicule, la formule de calcul de celle-ci intégrant la quantité d'émissions de CO₂ par kilomètre).

Dans la communication précitée du 6 septembre 2002, la Commission estime qu'« *il convient de réduire progressivement les montants des taxes d'immatriculation en vue de les ramener à de faibles niveaux et, de préférence, les supprimer totalement* », afin de supprimer les entraves fiscales pour les voitures particulières au sein du marché intérieur.

Quelques expériences étrangères

Le **Royaume-Uni** a mis en place un système de modulation du montant de la vignette annuelle (TAC), découpée depuis mars 2001 en six classes, en fonction des émissions de CO₂, avec une différenciation essence - diesel. Une voiture dont les émissions sont inférieures à 150 g de CO₂ par km, est taxée à 159 euros, les taxes augmentent ensuite jusqu'à concurrence de 246 euros pour les véhicules particuliers émettant plus de 185 gCO₂/km. Selon les professionnels britanniques de l'automobile, cette mesure aurait entraîné, entre mars 2001 et octobre 2003, une diminution de 3,5 % des émissions de CO₂ des véhicules particuliers neufs.

Le **Danemark** a mis en place deux modulations. La première est basée sur la TI qui fait l'objet depuis 2000 de réductions pour les véhicules peu consommateurs de carburant (4 classes jusqu'en 2005, et 3 ensuite), avec distinction entre essence et diesel. La seconde, la « *taxe verte* », instituée depuis 1997, est basée sur une TAC acquittée deux fois par an. Les taux sont également fonction de la consommation de carburant, avec distinction essence – diesel.

Cette vignette ajoute environ 120 euros par an, pour chaque litre supplémentaire de consommation aux 100 km. Dans l'année suivant la mise en œuvre de cette mesure, la consommation unitaire moyenne des voitures neuves a baissé de 4 %, et une hausse des ventes diesel a été observée.

Aux **Pays-Bas**, en 2002, les véhicules particuliers consommant peu de carburant bénéficiaient d'un bonus pour économie d'énergie, la TAC étant découpée en sept classes (A à G) et la réduction pouvant aller jusqu'à 1.000 euros (classe A).

Enfin, depuis 1992, l'**Autriche** applique un bonus-malus (« *feebate* ») à sa TI, basé sur la consommation et le type de carburant (différence entre essence et diesel).

Source : rapport du groupe de travail bonus-malus CO₂ de la commission interministérielle du véhicule propre et économe (CIVEPE), avril 2004

(3) Les travaux lancés par le gouvernement

En France, une étude relative à un système de « *bonus-malus* » a tout d'abord été lancée à la suite du « **plan véhicules propres** », annoncé par le gouvernement le 15 septembre 2003 : un groupe de travail composé de représentants de l'administration et de représentants des constructeurs automobiles français a ainsi travaillé à ce projet, dans le cadre de la commission interministérielle sur le véhicule propre et économe (CIVEPE), et a abouti à des propositions.

Cette idée de « bonus-malus » figure explicitement dans le « **plan national santé-environnement** » présenté le 21 juin 2004 et constitue également l'**une des actions du « plan climat »** annoncé le 22 juillet 2004, afin de lutter contre le changement climatique : d'après les informations contenues dans ce plan, la mise en place d'un mécanisme de « bonus-malus » pourrait entraîner la diminution d'émission de CO₂ d'environ un million de tonnes par an d'ici 2010.

Sur un total de ventes de 1,97 million de voitures en 2003, le ministre de l'écologie et du développement durable, M. Serge Lepeltier, avait annoncé qu'environ 600.000 acheteurs bénéficieraient d'un bonus, qu'environ 300.000 acheteurs bénéficieraient d'un malus, tandis que la mesure serait neutre pour environ un million d'acheteurs.

Le « plan climat » indique qu' « *une concertation nationale et européenne sera entreprise afin d'étudier la mise en place dès que possible d'un système de bonus-malus fondé sur l'étiquette énergie à l'achat des véhicules particuliers neufs, récompensant les acheteurs de véhicules peu émetteurs de CO₂, et dissuadant l'achat d'automobiles très émettrices* ».

D'après les informations communiquées à votre rapporteur général, **les services de la Commission européenne auraient déjà confirmé la compatibilité de ce dispositif avec le droit communautaire, dès lors qu'il ne crée pas de distorsion de concurrence**, ce qui suppose de définir un barème adapté, n'entraînant pas de surtaxation des voitures étrangères par rapport aux voitures françaises.

(4) Une réflexion qui doit être approfondie

La réflexion sur ce thème mérite d'être approfondie. D'un point de vue économique, la mise en place d'un mécanisme de ce type permettrait en effet « d'internaliser des externalités négatives ». Elle constituerait en outre un élément favorisant le respect du protocole de Kyoto.

Il reste que **l'impact de ce type de fiscalité demeure incertain**. D'après le rapport précité de la CIVEPE, les constructeurs automobiles n'auraient constaté aucun effet significatif de la suppression de la vignette pour les particuliers sur la puissance réelle des voitures achetées et il paraît selon eux impossible de conclure sérieusement à une corrélation entre la fiscalité en question et les évolutions de part de marché des puissances des véhicules. Il est vrai que les constructeurs sont en la matière juges et parties et défendent d'abord leurs intérêts économiques immédiats... En outre, on peut craindre, suivant les modalités retenues, que le dispositif envisagé n'entraîne des **effets d'aubaine** massifs. Il est donc essentiel de mesurer cet impact pour réellement apprécier la pertinence de mettre place des dispositifs fiscaux relativement complexes.

Au-delà des définitions des barèmes et des modalités techniques de perception/redistribution de ce bonus-malus, qui doivent faire l'objet d'un examen attentif afin, notamment, que le coût de gestion du dispositif ne soit pas disproportionné par rapport au gain attendu, **le choix du type même de bonus-malus mérite une attention toute particulière.**

En effet, si les propositions du ministre de l'écologie et du développement durable reposaient sur un mécanisme de **bonus-malus à l'achat** de voitures neuves, une alternative possible réside dans la mise en place d'un **bonus-malus annuel**. Le rapport précité de la CIVEPE indique à cet égard que *« ce dispositif pourrait s'avérer plus efficace, en matière de réduction des émissions de CO₂, notamment parce qu'il ne s'applique pas seulement à l'achat, mais sur toute la vie du véhicule, solution qui a la préférence de la Commission européenne. De plus, il est à l'abri de toute remise compensatoire à l'achat, consentie par le constructeur. En revanche, du fait de sa répétitivité annuelle intégrant progressivement le parc, la complexité et la lourdeur de mise en œuvre constituent un écueil sérieux »*.

Cette solution se rapprocherait davantage de la **vignette automobile** supprimée en 2001, dont le niveau avait été, du fait de la redéfinition de la puissance administrative, indexé sur les émissions de CO₂ à partir de 1998.

Une autre solution qui mérite d'être étudiée pourrait consister à **réformer le système actuel de certificat d'immatriculation**, ce qui pourrait présenter, dans la mesure où il s'agit d'un dispositif déjà à l'œuvre, un coût de gestion moindre que celui d'un dispositif totalement nouveau. Ce serait évidemment préférable, et éviterait de donner le sentiment d'un va-et-vient fiscal trop opportuniste...

b) Une piste pour consolider le financement des infrastructures de transports

(1) La création d'une agence de financement des infrastructures de transport

Le **Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 18 décembre 2003** a défini de nouvelles ambitions en matière de politique des transports et approuvé des cartes de planification des infrastructures nationales de transport à long terme (horizon 2025), comprenant notamment des lignes ferroviaires à grande vitesse desservant les grandes métropoles, de nouvelles autoroutes, le canal destiné à relier la Seine à la mer du Nord ou encore la mise en place d'autoroutes de la mer destinées à transférer du fret de la route sur des lignes de cabotage maritime.

Pour permettre l'exécution de ce programme, le gouvernement a prévu de mettre en place, d'ici le 1^{er} janvier 2005, un établissement public chargé de financer la part de contributions publiques incombant à l'Etat. Cette **agence de financement des infrastructures de transport (AFIT)** interviendra par le versement de subventions d'investissement ou d'avances remboursables. Elle sera dotée des cinq ressources suivantes :

- l'intégralité des **dividendes des sociétés autoroutières** revenant directement ou indirectement à l'Etat ;

- la **redevance domaniale** versée par les sociétés concessionnaires d'autoroutes ;

- d'éventuelles ressources nouvelles ;

- des dotations budgétaires ;

- le produit éventuel d'emprunts destinés à assurer, si nécessaire, le besoin de financement de l'établissement non couvert par ses recettes.

Pour 2005, il est prévu que le plafond des dépenses de l'agence soit fixé à 635 millions d'euros, compte tenu des objectifs de recettes suivants :

Ressources prévisionnelles de l'AFIT en 2005

(en millions d'euros)

Nature de la ressource	Montant estimé
Dotation en capital	200
Dividendes des sociétés d'autoroutes	280
Redevance domaniale	155
TOTAL (correspondant au plafond de dépenses)	635

L'article 41 du projet de loi de finances initiale pour 2005 prévoit l'affectation à l'AFIT du produit des dividendes autoroutiers ainsi que de la redevance domaniale.

D'après les informations recueillies par votre rapporteur général, l'objectif est que ce nouvel établissement public puisse disposer de ressources s'élevant à **7,5 milliards d'euros sur la période 2005-2012.**

Il est clair que le niveau des ressources prévisionnelles pour 2005 est inférieur à la moyenne de ce qui est attendu sur sept ans.

Votre rapporteur général s'interroge, par conséquent, sur les moyens de consolider le financement des infrastructures de transport, car la réalisation des ambitions du CIADT nécessite une véritable planification financière à long terme.

(1) Une politique financière à consolider

Les recettes publiques liées aux transports sont nombreuses et diverses. Elles alimentent tant le budget de l'Etat que les budgets des collectivités locales.

S'agissant de l'Etat, les recettes inscrites au budget sont les suivantes :

- la **taxe à l'essieu**, ou taxe spéciale sur certains véhicules routiers, prévue par les articles 284 *bis* et suivants du code des douanes, qui vise à compenser les dépenses supplémentaires d'entretien et de renforcement de la voirie occasionnées par la circulation de certains véhicules de fort tonnage ;

- la **taxe d'aménagement du territoire**, due par les concessionnaires d'autoroutes (cf. ci-après) ;

- la **redevance domaniale**, instituée par le décret n° 97-606 du 31 mai 1997. De nature non fiscale, elle constitue la contrepartie de l'avantage que les sociétés tirent de l'occupation du domaine public ;

- le **produit des amendes forfaitaires de la police de la circulation**, en forte augmentation en 2003 (+ 82 %) ;

- les **dividendes des sociétés d'autoroute**.

Afin de consolider l'action de l'agence de financement des infrastructures, votre rapporteur général s'interroge sur la possibilité de lui affecter une ressource complémentaire en liaison avec une taxe déjà existante, en l'occurrence la taxe d'aménagement du territoire. Cette taxe n'a été affectée au budget général que récemment, suite à la suppression du fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables (FITTVN).

Le FITTVN avait été créé par l'article 47 de la loi n° 94-1162 du 29 décembre 1994 de finances pour 1995. Deux taxes servaient à alimenter ce compte d'affectation spéciale :

- une taxe sur les titulaires d'ouvrages hydroélectriques concédés ;

- une taxe sur les concessionnaires d'autoroutes, dite également taxe d'aménagement du territoire (TAT).

Recettes liées aux transports

(en millions d'euros)

	Affectation	1998	1999	2000	2001	2002	2003
- Taxe à l'essieu	Etat	71	127	223	226	227	223
- Taxe sur l'aménagement du territoire	Etat depuis 2001 (avant FITTVN ⁽¹⁾)	337	375	425	448	470	481
- Redevances domaniales	Etat	122	129	132	137	145	144
- Droits de timbres sur contrats de transports	Etat	87	75	10	1	0	0
- Produits des amendes forfaitaires de la police de la circulation	Etat	286	323	329	279	264	480
- Dividendes des sociétés d'autoroutes	Etat	-	-	-	152	81	65
- Certificats d'immatriculation	Région	1 262	1 313	1 373	1 413	1 503	1 518
- Permis de conduire	Région	4	4	4	4	4	4
- Vignette	Département	2 010	2 065	539	249	205	203
- Taxe sur contrats d'assurance automobile	Sécurité sociale	796	830	809	916	947	986
- Taxe sur véhicules de tourisme des sociétés	Sécurité sociale depuis 2001	508	551	644	701	756	828
Total route (hors TIPP)		5 484	5 792	4 488	4 526	4 602	4 929
- Taxe sur la navigation intérieure	VNF ⁽²⁾	92	99	104	107	113	111
Total voies navigables		92	99	104	107	113	111
- Taxe de l'aviation civile affectée au BAAC	BAAC ⁽³⁾	-	216	220	223	208	220
- Taxe de l'Aviation Civile affectée au FIATA	FIATA ⁽⁴⁾	-	20	55	44	69	66
- Taxe de sécurité et de sûreté	BAAC	186	-	-	-	-	-
- Taxe de péréquation des transports aériens	FIATA	8	-	-	-	-	--
Total aviation civile		194	236	275	267	277	287

(1) FITTVN : Fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables, compte d'affectation spéciale supprimé le 31/12/2000 dont les recettes ont été réaffectées au budget général

(2) VNF : Voies navigables de France

(3) BAAC : Budget annexe de l'aviation civile

(4) FIATA : Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien

Le FITTVN, destiné à l'origine à permettre de développer de nouvelles infrastructures, a été progressivement détourné de son objet afin de compenser les insuffisances du budget de l'Etat. La loi n° 2000-1352 du 30 décembre 2000 de finances pour 2001 a supprimé ce fonds, contre l'avis du Sénat. **Les taxes qui l'alimentaient ont continué à être perçues au profit de l'Etat.** Toutefois, la taxe sur les titulaires d'ouvrages hydroélectriques (ancien article 302 *bis* ZA du code général des impôts) est supprimée à compter du 1^{er} janvier 2004.

La TAT a, quant à elle, subsisté. Créée par l'article 22 de la loi du 29 décembre 1994 précitée, elle est régie par l'article 302 *bis* ZB du code général des impôts.

A sa création, cette taxe était supportée par les sociétés concessionnaires d'autoroutes au taux de 2 centimes par kilomètre parcouru. La loi de finances initiale pour 1996 a fait passer le taux de la TAT de 2 à 4 centimes par kilomètre parcouru à compter du 1^{er} janvier 1996. La loi de finances initiale pour 2000 a fait passer ce taux de 4 à 4,5 centimes par kilomètre parcouru à compter du 1^{er} janvier 2000, ce qui correspond au **taux actuel de 6,86 euros par 1.000 kilomètres**. Cette taxe est constatée, recouvrée et contrôlée selon les mêmes procédures et sous les mêmes sanctions, garanties et privilèges que la taxe sur la valeur ajoutée.

Sur l'exercice 2003, la TAT versée a été de 480,7 millions d'euros.

La taxe d'aménagement du territoire en 2003

(en milliers d'euros)

	Montant de TAT versé en 2003
ASF - ESCOTA	199 500
SAPRR	101 705
AREA	26 451
SANEF	65 862
SAPN	20 784
ATMB	4 753
SFTRF	1 397
COFIROUTE	60 262
Total	480 714

Votre rapporteur général estimerait cohérent qu'une fraction de cette taxe ou qu'une contribution additionnelle à celle-ci soit affectée à l'AFIT et vienne consolider le financement des infrastructures de transports, ce qui serait conforme aux orientations de la politique européenne des transports¹ visant à une meilleure tarification aux usagers des coûts d'utilisation des infrastructures et à une affectation des recettes au secteur des transports.

¹ Livre blanc sur la politique européenne des transports (septembre 2001), proposition de directive relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures (E 2351), rapport n° 323 (2003-2004) de notre ancien collègue Max Marest sur la proposition de résolution n° 214 (2003-2004) présentée par notre ancien collègue Jacques Oudin sur ce projet de directive.

Compte tenu du contexte budgétaire général, il ne saurait être question que d'une intervention à la marge préservant les ressources alimentant actuellement le budget de l'Etat.

Sur la base du maintien des ressources allant au budget à leur niveau de 2004, soit 481 millions d'euros, on pourrait affecter au nouvel organisme une taxe additionnelle à la T.A.T., à concurrence de 100 millions d'euros environ.

Cette piste est cohérente avec les ressources de l'AFIT, telles que rappelées ci-dessus ; ces ressources seraient de nature à lui conférer la visibilité nécessaire et pourraient être complétées dans le cadre de partenariats public-privé auxquels l'Agence apporterait son concours.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une séance tenue le 3 novembre 2004 sous la présidence 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 vidéoprojection, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a indiqué que le titre du rapport de la commission sur les prélèvements obligatoires, intitulé « Pour une fiscalité plus compétitive », traduisait le constat du rôle joué, parmi d'autres facteurs, par la fiscalité dans l'attractivité du territoire, comme la nécessité de disposer d'une structure de prélèvements compétitive sur le plan international. Faisant référence au récent rapport remis par M. Michel Camdessus au ministre d'Etat, ministre de l'économie des finances et de l'industrie, il a estimé que la France avait « décroché sous anesthésie », en ce qu'elle était désormais préservée des chocs monétaires du fait de son appartenance à la zone euro, mais se trouvait néanmoins confrontée à un ample mouvement de délocalisation de ses activités. Il a rappelé que la tendance à l'augmentation des besoins sociaux était structurelle, et que les deux seuls moyens d'éviter une hausse « insupportable » des impositions consistaient, d'une part, à mieux contrôler les finances de l'Etat, et d'autre part, à aménager la structure des prélèvements obligatoires.

Il a précisé que la France figurait toujours au premier rang des pays européens pour la part des prélèvements obligatoires rapportée au PIB, dont la stabilité en 2003 traduisait le faible dynamisme des recettes fiscales. De même, il a souligné que, par rapport à ses principaux partenaires, les taux d'imposition implicites sur la consommation, le travail et le capital y étaient respectivement de deux points inférieur à la moyenne, de cinq points et demi supérieur et de huit points supérieur. Il a rappelé que la prépondérance des prélèvements obligatoires affectés aux administrations de sécurité sociale, par rapport à ceux affectés à l'Etat, s'était renforcée au cours des dernières années, constituant une caractéristique déterminante de notre système de prélèvements, et que les cotisations sociales représentaient encore près des trois quarts des recettes des administrations de sécurité sociale.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a ajouté que la France figurait au premier rang des quinze anciens Etats membres de l'Union européenne pour les dépenses de santé des administrations publiques, qui représentaient 7,9 % du PIB en 2001, contre une moyenne européenne de 6,3 %. La progression des dépenses d'assurance maladie était, de fait, supérieure à celle du PIB, et la divergence des évolutions s'était aggravée depuis trois ans.

Il a indiqué qu'en 2000, la part de l'impôt sur le revenu dans les prélèvements obligatoires était quelque peu inférieure à la moyenne européenne, celle de la taxe sur la valeur ajoutée proche de la moyenne, et celle des cotisations sociales de quatre points et demi supérieure à la moyenne. L'évolution de l'impôt sur les sociétés entre 1995 et 2003 traduisait, quant à elle, une situation originale de la France, puisque le taux nominal marginal avait augmenté de deux points, alors que la plupart des autres Etats européens l'avaient abaissé. Il a également relevé que le taux marginal de l'impôt sur le revenu, en incluant la cotisation sociale généralisée (CSG) et la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS), avait atteint 53,2 % en 2003, soit un des taux les plus élevés d'Europe, la Belgique présentant un taux de 56,2 %.

Dans ce contexte, il importait, selon lui, de poursuivre le développement d'alternatives aux prélèvements obligatoires, telles que les partenariats public-privé, et de rechercher des formules innovantes pour amorcer un rééquilibrage des prélèvements favorable à la croissance et lutter contre les délocalisations, en diminuant le coût du travail et en supprimant les distorsions fiscales des coûts de production des biens, selon qu'ils étaient, ou non, fabriqués en France.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a souligné que le Danemark, pays où la protection sociale était forte et dont le taux de prélèvements obligatoires était supérieur à celui de la France, avait initié dès 1987 une telle réforme structurelle de ses impositions : l'impôt sur le revenu y occupait désormais un poids élevé puisqu'il représentait 53,2 % des prélèvements obligatoires, les cotisations sociales se révélaient étonnamment faibles avec 3,4 %, pour une moyenne européenne de 28 %, tandis que la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), avec 20 % des prélèvements obligatoires, détenait une part légèrement supérieure à la moyenne européenne, de 18,6 %, bien que le taux unique de la TVA fût dans ce pays de 25 %.

Il a dès lors plaidé pour que soit étudiée la mise en place d'une « TVA sociale », dont les gains escomptés étaient nombreux, en particulier une diminution du coût du travail et une amélioration de la compétitivité des biens et services exportés. Il a ajouté que les études économétriques conduites par la direction de la prévision n'avaient, jusqu'à présent, pas abouti à des résultats très probants, puisqu'il apparaissait que les effets positifs de la baisse des charges sociales étaient compensés par les effets défavorables de l'accroissement de la fiscalité indirecte. Il a, néanmoins, estimé que les hypothèses retenues demeuraient perfectibles, et qu'il convenait, en particulier, de tenir compte de l'impact positif sur le solde des finances publiques d'une probable diminution des dégrèvements et réductions de charges sociales, qui représentaient aujourd'hui un coût budgétaire de 17 milliards d'euros.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a considéré que les facteurs clefs de succès d'une telle TVA sociale résidaient dans le comportement de marge des entreprises, l'évolution des salaires réels, la politique des revenus, et le contrôle de la dépense publique, compte tenu de l'effet de levier créé par une diminution du déficit et de la dette de l'Etat.

Il a ensuite estimé qu'il était nécessaire de réformer la fiscalité de l'épargne. Il a, à cet égard, relevé que le poids de la dépense fiscale y afférente, d'un montant de 10,8 milliards d'euros en 2005, conduisait à s'interroger sur la rationalité du dispositif actuel, et a rappelé que les trois quarts de l'encours d'épargne étaient partiellement ou non imposés. Il importait également, selon lui, d'assurer une meilleure neutralité de la fiscalité de l'épargne, comme de poursuivre l'adaptation de la fiscalité patrimoniale, tant pour l'impôt de solidarité sur la fortune que pour les droits de succession, où des marges de manœuvre existaient encore.

Il a souligné, en outre, que l'outil fiscal pouvait être utilisé pour une meilleure allocation des ressources. Il a développé le cas des biocarburants, pour lesquels il convenait, selon lui, d'instaurer une incorporation obligatoire de produits d'origine végétale dans les carburants et d'accepter une répercussion sur le prix de vente du surcoût ainsi occasionné. Un tel surcoût, s'il était supporté par l'ensemble des consommateurs et non par certaines catégories, ne se traduirait par une hausse des carburants que d'un à deux centimes d'euros, alors que le système « malthusien » aujourd'hui en vigueur sollicitait les finances publiques pour un résultat réduit. La taxation des véhicules particuliers constituait, selon lui, un autre exemple de sous-optimisation française à l'échelle européenne, la France étant un des rares pays à ne pas prévoir de taxe d'immatriculation.

Evoquant les travaux effectués par son ancien collègue Jacques Oudin, en sa qualité de rapporteur spécial des transports terrestres et de l'intermodalité, il a enfin précisé que la nouvelle Agence de financement des infrastructures de transport était désormais opérationnelle, et qu'elle contribuerait à consolider et pérenniser la mise en œuvre de nouvelles infrastructures.

Un large débat s'est alors engagé.

M. Jean Arthuis, président, a rappelé que le troisième débat sur les prélèvements obligatoires, que le Sénat était désormais la seule des deux chambres à organiser en application de l'article 52 de la LOLF, constituait une occasion privilégiée de déplacer l'horizon fiscal et de faire progresser la réflexion sur la structure des impositions. Il a suggéré qu'un tel débat puisse, à l'avenir, prendre appui sur un Conseil des impôts réformé et disposant d'une base légale, dont la composition serait plus diversifiée et dont l'objet d'étude porterait sur l'ensemble des prélèvements obligatoires.

M. Aymeri de Montesquiou a déclaré partager l'avis de **M. Philippe Marini, rapporteur général**, selon lequel la fiscalité ne constituait qu'un élément parmi d'autres de l'attractivité. Il s'est également demandé s'il existait, en Europe, une corrélation entre la fiscalité et la croissance. Il a souligné le paradoxe de la France, qui en dépit d'une fiscalité lourde et d'une administration trop présente, demeurerait un des principaux pays d'accueil des investissements en Europe. Il a enfin rappelé que l'utilisation des biocarburants reposait, en partie, sur la production de nitrates, eux-mêmes sources de pollution.

M. Adrien Gouteyron s'est interrogé sur la faisabilité de la TVA sociale, et a admis que cette proposition était intellectuellement stimulante. Il s'est également demandé si la France disposait réellement des moyens de la mettre en place, et si elle n'était pas susceptible d'occasionner des effets pervers sur l'inflation et la consommation.

M. Maurice Blin a estimé que le système de santé aux Etats-Unis présentait probablement un rapport coût/efficacité plus dégradé que celui de la France, dans la mesure où ses coûts de fonctionnement étaient supérieurs, où les dépenses de santé culminaient à 12 % du PIB, et où une part croissante de la population ne disposait pas d'une couverture sociale.

M. Michel Moreigne, revenant sur la « TVA sociale », s'est demandé si le « laboratoire » fiscal que semblait constituer le Danemark s'était traduit par une plus grande attractivité de ce pays, et si la balance commerciale du Danemark avec la Chine était positive.

En réponse, **M. Jean Arthuis, président**, a indiqué que le Danemark était en situation de plein emploi et d'excédent budgétaire. Il a ajouté qu'il était aujourd'hui nécessaire de débattre réellement sur le thème de la TVA sociale, et de ne pas clore la discussion avant même de l'avoir ouverte.

M. Bernard Angels a considéré que l'enjeu principal résidait, selon lui, dans un choix de société, c'est-à-dire dans le niveau escompté de redistribution et de présence des services publics.

M. Jean Arthuis, président, a rappelé qu'il soutenait sans réserve l'idée d'une TVA sociale qui venait d'être développée par le rapporteur général, et que le Danemark constituait, par excellence, un pays à forte dimension sociale. Il a ajouté que tout impôt payé par les entreprises – dont la taxe professionnelle – était, au final, acquitté par le consommateur, et qu'il était dès lors nécessaire de s'extraire des schémas traditionnels concernant la structure des prélèvements. Il a estimé qu'il appartenait à la commission d'avoir un tel débat de structure, et de le faire vivre.

M. Philippe Marini, rapporteur général, a apporté plusieurs éléments de réponse. Il a tout d'abord précisé que, selon l'ADEME, les

biocarburants avaient un impact globalement positif sur l'environnement, en tenant compte de la production de nitrates. En réponse à M. Adrien Gouteyron, il a considéré que le taux de chômage structurel élevé que la France connaissait, de l'ordre de 7 à 8 %, ne relevait pas de la fatalité, et qu'il convenait, dès lors, d'explorer de nouvelles pistes d'évolution de la fiscalité. De même, l'arbitrage entre délocalisation et maintien de l'emploi en France pouvait être, selon lui, infléchi.

Il a rappelé, à cet égard, que le Danemark comme l'Irlande, où il venait d'effectuer une mission, avaient connu un taux de chômage supérieur à 15 % et étaient parvenus à le réduire fortement, sans pour autant « sacrifier » les services sociaux ni la qualité de la dépense publique. L'Irlande – certes plus soutenue que le Danemark par les fonds structurels européens – avait pour sa part opté pour une solution différente en instaurant une très faible taxation des entreprises. A contrario, le modèle franco-allemand, selon lui, n'avait pas été conçu dans un environnement ouvert à la compétition internationale. Il a néanmoins précisé qu'il ne sous-estimait pas les effets d'un basculement des cotisations sur une TVA sociale, mais qu'un tel système ne devait pas être condamné par avance, et qu'il importait donc de mener la réflexion en ce domaine.

Revenant sur les propos de **M. Maurice Blin**, il a souligné que le système de santé américain était effectivement en crise et que la France présentait des performances appréciables sur l'accès aux soins. Il a précisé que le système de santé en Irlande, à l'instar de celui du Royaume-Uni, était très onéreux et faisait l'objet de vives critiques de la population. En réponse à **M. Michel Moreigne**, il a enfin rappelé que la TVA sociale constituait bien, selon lui, une réforme à périmètre constant de la structure des prélèvements obligatoires.

M. Yann Gaillard, après avoir salué la « virtuosité » du rapporteur général, a relevé qu'il était également nécessaire de prévoir une méthode et une réflexion sur le cheminement devant conduire à une telle réforme structurelle des prélèvements.

M. Jean Arthuis, président, a également estimé que le système fiscal français avait été conçu alors que l'économie était encore relativement étanche, et qu'il importait, aujourd'hui, de ne pas se contenter de discours rassurants sur l'attractivité de la France. La réflexion sur la TVA sociale constituait, selon lui, un nécessaire exercice contre-intuitif, qui devrait être pérennisé par la mise en place d'une méthodologie et d'une procédure de discussion, en accord avec le gouvernement.

Puis la commission des finances a, à l'unanimité, donné acte au rapporteur général de sa communication et en a autorisé la publication sous la forme d'un rapport d'information.

POUR UNE FISCALITÉ PLUS COMPÉTITIVE

Comme le suggère Michel Camdessus, c'est sans doute parce que la France est prémunie des crises monétaires grâce à l'euro, qu'elle se trouve « anesthésiée », et ne réalise pas l'ampleur des réformes à entreprendre pour réagir avec succès à la globalisation.

Compte tenu de l'ampleur des besoins sociaux auxquels il faut répondre et de l'évolution de notre démographie, la nécessaire maîtrise des dépenses de l'Etat ne suffira pas à assurer une diminution du niveau global des prélèvements obligatoires.

A défaut, donc, de pouvoir prélever significativement moins, il convient, à l'occasion de la discussion du **rapport sur les prélèvements obligatoires et leur évolution** déposé en application de l'article 52 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), de réfléchir à la façon de **répartir autrement le poids des prélèvements obligatoires**.

Dans cette perspective, la commission des finances du Sénat a cherché à anticiper en proposant des **formules innovantes pour amorcer un rééquilibrage des prélèvements dans un sens favorable à la croissance et à l'emploi**.

C'est le **succès de l'expérience danoise** qui l'a conduite à préconiser la mise en place d'une **TVA sociale**, c'est-à-dire la substitution de points de TVA à des cotisations sociales. Ainsi seraient mis sur un pied d'égalité, produits fabriqués en France et produits importés dans le cadre d'un **nouveau modèle fiscal** qui, s'il ne constitue pas une panacée et ne dispense pas, bien au contraire, de faire des efforts, donne une chance à notre pays de **lutter contre les délocalisations**.

Plus généralement, ce sont tous les compartiments de la fiscalité qui doivent être réexaminés et adaptés au regard de **l'impératif de l'attractivité du territoire** et de la **nécessité d'encourager l'initiative et les investissements matériels et immatériels**, qui sont la condition de la compétitivité durable de l'économie française.