

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
AVIS ET RAPPORTS DU
CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL
ET ENVIRONNEMENTAL

*BUDGETS PUBLICS
(ÉTAT ET COLLECTIVITÉS
LOCALES) :
CONTRIBUABLES ET
CITOYENS*

2010
Avis présenté par
M. Philippe Valletoux

MANDATURE 2004-2010

Séance des 14 et 15 septembre 2010

**BUDGETS PUBLICS (ÉTAT ET
COLLECTIVITÉS LOCALES) :
CONTRIBUABLES ET CITOYENS**

**Avis du Conseil économique, social et environnemental
présenté par M. Philippe Valletoux
au nom de la section des finances**

(Question dont le Conseil économique, social et environnemental a été saisi par décision de son bureau en date du 26 janvier 2010 en application de l'article 3 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental)

SOMMAIRE

AVIS adopté par le Conseil économique, social et environnemental au cours de sa séance du mercredi 15 septembre 2010.....	1
Première partie - Texte adopté le 15 septembre 2010....	3
INTRODUCTION.....	7
CHAPITRE I - IMPÔT NATIONAL ET IMPÔT LOCAL OU LES INCOMPREHENSIONS DU CONTRIBUABLE	11
I - QU'EST-CE QUE L'IMPÔT ?	11
A - LES FONDEMENTS DE L'IMPÔT	11
B - LES CLASSIFICATIONS FISCALES.....	12
1. Impôt direct, impôt indirect	12
2. Impôt réel, impôt personnel.....	13
3. Impôt analytique, impôt synthétique	14
4. Impôt sur le revenu, impôt sur la dépense, impôt sur le capital.....	14
5. Impôts sur les entreprises, impôts sur les ménages	14
C - LES MODALITÉS DE L'IMPÔT	14
D - L'IMPÔT AU SEIN DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES	15
II - ÉTAT ET COLLECTIVITÉS LOCALES : ÉVOLUTION DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES	18
III - LE CONTRIBUABLE À RUDE ÉPREUVE	21
CHAPITRE II - À LA RECHERCHE D'UNE POLITIQUE FISCALE GLOBALE OU LE RETOUR DU CITOYEN.....	23
A - DES DÉBATS RÉCURRENTS À REPRENDRE	23
1. Imposer le revenu	26
2. Imposer le capital	27
3. Imposer la dépense	28
4. Imposer l'entreprise.....	30
5. Imposer au nom de l'environnement	31
B - DES CONSENSUS À REBÂTIR.....	32
1. Impôts et prélèvements obligatoires	33
2. La prolifération de la dépense fiscale	34
3. L'autonomie fiscale locale.....	35
4. Le retour à l'impôt direct.....	36

C - POUR UN NOUVEAU GOUVERNEMENT DE L'IMPÔT	36
1. Voter autrement la loi fiscale.....	37
2. Préparer autrement la loi fiscale	39
3. Suivre autrement la loi fiscale	42
CONCLUSION.....	45
Deuxième partie - Déclarations des groupes.....	47
ANNEXE À L'AVIS.....	75
SCRUTIN.....	75
DOCUMENTS ANNEXES.....	77
Document 1 : Évolution des soldes publics en France depuis 1970	79
Document 2 : Solde public (en % du PIB) dans les États membres de l'UE.....	81
Document 3 : Évolution des prélèvements obligatoires de 2001 à 2008	83
Document 4 : Les prélèvements obligatoires en 2007 et 2008	85
Document 5 : Recettes de l'État prévues par les projets de lois de finances	87
Document 6 : Taux de TVA dans les États membres de l'Union Européenne....	89
Document 7 : Dépenses fiscales en 2009 et 2010.....	91
Document 8 : Application du cadre budgétaire des collectivités locales au budget de l'État pour 2010	93
TABLE DES SIGLES	95

AVIS

**adopté par
le Conseil économique, social et environnemental
au cours de sa séance du mercredi 15 septembre 2010**

Première partie
Texte adopté le 15 septembre 2010

Le 26 janvier 2010, le Bureau du Conseil économique, social et environnemental (CESE) a confié à la section des finances la préparation d'un projet d'avis sur *Budgets publics (État et collectivités locales) : contribuables et citoyens*¹.

La section a désigné M. Philippe Valletoux comme rapporteur.

Pour son information, la section des finances a successivement entendu :

- M. Jean-Pierre Cossin, conseiller-maître à la Cour des comptes ;
- M. Michel Taly, co-président de la commission des finances à l'Institut de l'entreprise ;
- M. André Barilari, chef de la mission du contrôle économique et financier des transports à la SNCF, professeur associé à l'Université Paris 1 ;
- Mme Pierrette Crosemarie, conseillère au CESE au titre de la CGT ;
- M. Philippe Le Clézio, conseiller au CESE au titre de la CFDT.

Le rapporteur remercie vivement les auditionnés, ainsi que toutes les personnes qui lui ont apporté leur précieux concours.

*
* *

¹ L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public par 122 voix contre 19 et 31 abstentions (voir le résultat du scrutin en annexe).

INTRODUCTION

L'évolution des finances publiques est plus que jamais au cœur de l'actualité. Pas un jour sans l'annonce de chiffres préoccupants sur les déficits publics (ici ou ailleurs en Europe). Pas un jour sans un débat, plus ou moins abouti, sur la meilleure adéquation fiscale aux contraintes de l'économie, désormais globalisée, qui pèsent sur les entreprises. Pas un jour sans une revendication visant à mieux prendre en compte telle situation particulière par une mesure fiscale adaptée. Pas un jour sans une polémique sur la répartition des charges publiques entre les administrations publiques. Pas un jour sans une critique étayée sur un système fiscal jugé abscons au point d'en dissimuler les véritables effets redistributifs ou incitateurs.

Pourtant, si le débat est actuel, il n'en est pas pour autant nouveau. L'histoire de France est émaillée de moments où la situation des finances publiques a entraîné des évolutions institutionnelles dont certaines conservent leurs effets encore maintenant. Ainsi, quand le roi Louis XVI réunit les États généraux le 5 mai 1789, le royaume est dans une situation de quasi-faillite et le roi espère contenir la révolte qui gronde par l'adoption de mesures fiscales exceptionnelles visant à résoudre la crise financière due aux dettes de l'État. On connaît la suite mais on retiendra surtout ici que c'est en adoptant, le 25 août 1789, la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen que les États généraux (qui s'étaient auparavant constitués en Assemblée nationale) établissent les principes même de la contribution des citoyens au financement des dépenses publiques. Ces principes si souvent invoqués - mais si souvent aussi oubliés - tiennent en 3 phrases qu'énumèrent les articles 13, 14 et 15 de ladite Déclaration de 1789.

➤ Article 13 : « Pour l'entretien de la force publique et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable ; elle doit être également répartie entre les citoyens, en raison de leurs facultés ».

➤ Article 14 : « Les citoyens ont le droit de constater par eux-mêmes, ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée ».

➤ Article 15 : « La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration ».

Aujourd'hui, si le débat fiscal revient très fortement à l'ordre du jour - en France comme dans la plupart des pays de l'Union européenne - c'est d'abord la conséquence de politiques budgétaires qui, depuis le choc pétrolier de 1973 et sous la contrainte d'aléas conjoncturels négatifs, n'ont pas érigé, sauf en 1979 et 1980 (*cf.* document 1), l'équilibre comme règle cardinale alors même que se développait une politique fiscale continue de réformes partielles qui, pour

satisfaire les revendications les plus légitimes du moment, n'ont pas toujours été inspirées par les sages principes de la Déclaration de 1789.

Pourtant, la recherche d'un meilleur équilibre des finances publiques est depuis plusieurs années explicitement édictée au niveau européen, au travers des « critères de Maastricht ». Considérés comme raisonnables par ceux qui en ont décidé, ces critères - fixant des plafonds en part de Produit intérieur brut (PIB) pour la dette publique globale (60 %) et pour le déficit public annuel (3 %) - n'ont pas jusqu'ici été toujours respectés - loin s'en faut - par les pays membres de l'Union européenne (*cf.* document 2). Néanmoins, ils demeurent la référence et devraient redevenir peu à peu l'objectif atteignable pour des pays durement secoués par les crises récentes et dont les responsables sont désormais déterminés à reprendre la maîtrise de leurs politiques financières... considérant le sort peu enviable de ce roi Louis XVI qui, avant eux, n'avait pas su résoudre le problème !

Au cours de ces dernières années, la prise de conscience a été forte et les éléments du débat mis sur la place publique à différentes reprises. Il faut toutefois observer que la théorie dominante sur le sujet a d'abord été celle de la diminution de la dépense publique comme seul levier de la lutte contre les déficits. C'est au premier chef le cas du rapport Pébereau en 2005, qui explicitait les données du problème en matière d'endettement public et dont les recommandations s'articulaient autour de trois principes : le partage entre toutes les administrations publiques de l'effort de réduction des dépenses publiques, le maintien du niveau global des prélèvements obligatoires pendant la période de retour à l'équilibre et le réexamen intégral de l'efficacité des dépenses.

C'est sur cette base que fut réunie, en mai 2006, la Conférence nationale des finances publiques, dont l'ambition était de « *prendre collectivement (entre responsables de l'État, des régimes sociaux et des collectivités locales) la mesure du problème de la dette publique et de mettre en œuvre les solutions nécessaires pour sa résorption* ». Parmi les conclusions de la première séance de cette Conférence, le gouvernement proposait plus particulièrement aux représentants des collectivités locales d'établir un pacte avec l'État, tenant compte notamment de leur demande de rénovation globale de la fiscalité locale et de meilleure péréquation au sein des finances locales. Cette amorce d'un dialogue plus équilibré entre l'État et les collectivités locales n'a pas été très fructueuse, les réformes entreprises depuis lors sur la fiscalité locale demeurant partielles et non concertées.

Une nouvelle initiative a été prise en 2007 par le gouvernement qui, soucieux de promouvoir les conditions d'une réforme concertée, instituait la Conférence nationale des exécutifs destinée à développer le dialogue État-collectivités locales. Cette initiative paraissait d'autant plus prometteuse que le Président de la République avait, par la perspective d'un « Grenelle de la fiscalité locale », affirmé sa volonté de promouvoir une réforme globale de la fiscalité locale - se référant en cela aux demandes des associations nationales

d'élus, elles-mêmes inspirées par un avis du CESE adopté en décembre 2006 sur *Fiscalité et finances publiques locales : à la recherche d'une nouvelle donne*.

Deux ans plus tard, au vu du déroulement des rares réunions de cette Conférence mais aussi des pratiques constantes quant aux ajustements partiels opérés sur le régime des différents impôts locaux, force est de constater que cette instance - dont on attendait légitimement beaucoup - se révélait plus comme une rencontre de monologues que comme un lieu de débats et de négociations.

Si l'on doit regretter cet état de fait, on ne doit pas bien sûr désespérer de progresser en la matière, d'autant plus que les termes du débat sur la résorption des déficits publics ont évolué peu à peu : si la réduction des dépenses reste un impératif affiché, le recours à une évolution des prélèvements obligatoires - dans leur répartition ou par leur augmentation - n'est pas exclu. Et si chaque sujet de l'actualité économique comporte inmanquablement un volet fiscal, cela vient souvent s'entrechoquer avec d'autres demandes du même type dans d'autres domaines, ou encore avec d'autres revendications qui - dans le même secteur - peuvent apparaître comme contradictoires. Chaque citoyen peine à prendre la mesure des évolutions de mécanismes fiscaux dont les cohérences lui échappent. Chaque contribuable concerné s'inquiète de l'aggravation éventuelle de sa contribution. Chaque responsable public se heurte à la difficulté d'explicitier des mesures fiscales dont il aura éventuellement à rendre compte en fonction du mandat qu'il exerce.

Dans une période où des remises en cause doivent être envisagées pour retrouver les capacités d'une action publique efficace et renforcée, le CESE juge utile de remettre le citoyen au cœur du débat fiscal. Sans méconnaître les efforts qui doivent être faits pour que la dépense publique soit assurée dans les meilleures conditions de coût et d'efficacité, le CESE tient à souligner l'importance qui s'attache à ce que le « contrat » fiscal, qui lie le citoyen et les entités publiques, repose sur une bonne compréhension des mécanismes fiscaux - qu'ils soient globaux ou particuliers - par ceux-là mêmes qui y contribuent. Au moment où la nécessaire recherche de recettes nouvelles se fait jour, il faut craindre les incompréhensions qui pourraient laisser accroire à des situations injustifiées voire à des injustices trop flagrantes. Citoyens, contribuables et usagers des services publics - tout autant que ceux dont c'est le rôle d'élaborer et de voter la législation fiscale - doivent comprendre aussi bien les logiques d'ensemble que leurs traductions au plan individuel. Par le présent avis et parce qu'il la juge fondamentale face aux changements qui interviendront inéluctablement dans les prochaines années, le CESE entend contribuer à la mise en œuvre d'une approche plus démocratique, et donc plus pédagogique, de la loi fiscale.

CHAPITRE I

IMPÔT NATIONAL ET IMPÔT LOCAL OU LES INCOMPREHENSIONS DU CONTRIBUABLE

I - QU'EST-CE QUE L'IMPÔT ?

A - LES FONDEMENTS DE L'IMPÔT

L'impôt peut être défini comme une prestation pécuniaire requise des contribuables d'après leurs facultés contributives et qui opère, par voie d'autorité, un transfert patrimonial définitif et sans contrepartie déterminée, en vue de la réalisation des objectifs fixés par la puissance publique.

On voit par là que l'impôt est un Prélèvement obligatoire (PO) perçu par voie d'autorité et, qu'à ce titre, il est le plus souvent une compétence exclusive de l'autorité souveraine. En France plus particulièrement, seul le législateur - en vertu de l'article 34 de la Constitution - peut créer, modifier ou supprimer un impôt. Le prélèvement fiscal est imposé à chaque contribuable mais doit faire l'objet (au terme de l'article 14 de la Déclaration de 1789) d'un consentement populaire par le truchement d'un consentement parlementaire. On peut dès lors regretter que celui-ci ait été amoindri au fil du temps à la fois par la technicité sans cesse plus complexe de la matière fiscale ou par les modalités mêmes de la capacité d'intervention du Parlement - notamment du fait des dispositions de l'article 40 de la Constitution qui lui interdit de diminuer les ressources publiques.

L'impôt ainsi établi constitue la ressource des entités publiques et, en tant que participation globale à un projet collectif, il ne peut normalement avoir de contrepartie identifiée pour le contribuable ; ceci se traduit dans la règle de non-affectation des recettes fiscales aux dépenses dans les budgets publics. On verra plus loin que cette règle fondamentale a quelque peu perdu de sa force par le jeu de l'affectation de certaines parts d'impôts à des autorités publiques différentes. Dans le cas où une corrélation existe entre un service rendu par une entité publique et la contribution financière demandée au redevable, on est en présence non plus d'un impôt *stricto sensu* mais d'une taxe administrative incluse dans le champ de l'article 34 de la Constitution, sous le terme « impositions de toute nature ».

Au-delà de l'impôt, deux autres types de prélèvements contribuent au financement des budgets publics :

➤ les redevances, qui peuvent être instituées par le pouvoir réglementaire depuis 2001 pour faire directement supporter les charges d'un service public particulier aux seuls usagers de ce service ;

➤ les cotisations sociales, définies comme suit par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) : « *apports des personnes protégées ou de leurs employeurs à des institutions octroyant des prestations sociales, en vue d'acquiescer et de maintenir le droit à ces prestations* ». Ni impôts, ni redevances, les cotisations sociales sont de la compétence du législateur ; seule la fixation de leur taux relève du pouvoir réglementaire.

Au total, on notera donc que les impôts constituent un ensemble générique, lui-même inclus dans l'ensemble des prélèvements obligatoires sans pour autant en constituer la part principale (*cf.* document 3).

B - LES CLASSIFICATIONS FISCALES

Définir un système fiscal, c'est procéder à une classification des différents types d'impôts qui le constituent. À l'analyse, plusieurs critères de distinction ont cours :

1. Impôt direct, impôt indirect

C'est certainement la distinction la plus classique mais elle n'est pas sans ambiguïté. Sont dits « impôts directs » ceux qui restent à la charge de ceux qui y sont assujettis ; sont dits « impôts indirects » ceux dont la charge peut être reportée sur des tiers qui deviennent ainsi les véritables redevables.

Pourtant, les ambiguïtés ne manquent pas : ainsi, l'impôt sur les sociétés est considéré comme direct alors qu'il est répercutable dans les prix ; *a contrario* l'impôt sur les successions, qui lui n'est pas répercutable, est considéré comme indirect !

L'annexe 3 du rapport sur les prélèvements obligatoires et leur évolution - présentée dans le cadre du projet de loi de finances pour 2010 - détaille la liste des impôts et taxes constitutifs des prélèvements obligatoires en 2008. On en retiendra ici les principaux impôts directs et indirects.

Les 5 principaux impôts directs en 2008 sont :

- contribution sociale généralisée (CSG) : 84,328 mds d'euros ;
- impôt sur le revenu (IR) : 50,679 mds d'euros ;
- impôt sur les sociétés (IS) : 49,318 mds d'euros ;
- taxe professionnelle (TP) : 24,062 mds d'euros ;
- taxe sur le foncier bâti (FB) : 22,013 mds d'euros.

Les 5 principaux impôts indirects en 2008 sont :

- taxe sur la valeur ajoutée (TVA) : 141,148 mds d'euros ;
- taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) : 23,824 mds d'euros ;
- droits de mutation à titre onéreux (DMTO) : 10,243 mds d'euros ;
- droits sur la consommation des tabacs : 9,468 mds d'euros ;
- droits de succession (DS) : 7,004 mds d'euros.

Ces impôts directs ou indirects font l'objet d'un prélèvement par chacune des entités publiques globales : État, administrations publiques locales (APUL), administrations de sécurité sociale (ASSO) et administrations européennes. L'affectation de ces impôts peut elle-même être directe ou indirecte par transfert (éventuel et partiel) entre ces entités.

Tableau 1 : Affectation des principaux impôts directs et indirects (mds d'euros)

	Total	ETAT	ODAC	APUL	ASSO	UE
CSG	84,328				84,328	
IR	50,679	50,679				
IS	49,318	49,318				
TP	24,062	2,736		21,326		
FB	22,013			22,013		
TVA	141,148	129,965			8,191	2,992
TIPP	23,824	15,037		8,787		
DMTO	10,243	0,551		9,692		
DCT	9,468		0,492		8,976	
DS	7,004	7,004				

Source : Projet de loi de finances pour 2010 - rapport sur les prélèvements obligatoires de 2008

2. Impôt réel, impôt personnel

L'impôt réel porte sur un élément économique sans considération de la situation personnelle de son détenteur. C'est le cas par exemple des taxes foncières locales.

L'impôt personnel concerne l'ensemble de la capacité contributive du redevable en tenant compte de sa situation familiale. C'est le cas par exemple de l'impôt sur le revenu.

3. Impôt analytique, impôt synthétique

L'impôt dit analytique concerne une opération individualisable ou un élément particulier du patrimoine du redevable.

L'impôt dit synthétique concerne une valeur ou une situation économique prise dans son ensemble.

On retiendra que l'impôt analytique est le plus souvent proportionnel tandis que l'impôt synthétique est mieux adapté à la progressivité.

L'évolution historique des systèmes fiscaux privilégie le passage à des impôts synthétiques souvent plus neutres économiquement et d'un meilleur rendement.

4. Impôt sur le revenu, impôt sur la dépense, impôt sur le capital

Il s'agit ici de distinguer l'impôt selon la ressource économique atteinte par le prélèvement fiscal :

- l'impôt sur le revenu frappe l'acquisition d'un revenu par le contribuable ;
- l'impôt sur la dépense porte sur les dépenses de consommation ou d'investissement ;
- l'impôt sur le capital porte sur le patrimoine mobilier et immobilier soit lors de ses mutations, soit du simple fait de sa détention.

5. Impôts sur les entreprises, impôts sur les ménages

Cette distinction - parfois controversée - a une résonance politique et doit être citée dans la mesure où, s'appuyant sur le sujet de l'obligation fiscale (les entreprises ou les ménages), elle a une incidence importante dans les décisions de conjoncture économique, selon qu'on s'attache à favoriser la compétitivité des entreprises ou à encourager la consommation des ménages.

C - LES MODALITÉS DE L'IMPÔT

Au-delà de ces classifications, qui visent à caractériser la nature même de chaque impôt, d'autres critères d'appréciation sont intéressants à citer et concernent essentiellement :

1.1. L'évaluation de la matière imposable

- l'évaluation indiciaire consiste à calculer les bases d'imposition d'un redevable à partir de signes facilement dénombrables et difficiles à dissimuler (*cf.* l'impôt sur les portes et fenêtres, aboli en 1926) ;
- l'évaluation forfaitaire peut être collective (*cf.* forfait collectif agricole) ou encore individuelle (*cf.* l'ancien forfait individuel en matière de Bénéfices industriels et commerciaux (BIC)) ;

- l'évaluation réelle (dite encore « déclaration contrôlée »), désormais la plus courante, implique que le contribuable procède à la détermination de sa base d'imposition mais aussi que les contrôles soient efficaces en la matière.

1.2. La liquidation de l'impôt

La liquidation détermine le montant de la contribution fiscale par application d'un tarif à la base d'imposition. Ce tarif est constitué essentiellement par un taux, sauf pour les impôts de répartition qui ont pratiquement disparu.

On est donc désormais communément dans des impôts de quotité - pour lesquels le taux est fixé à l'avance tandis que le produit de l'impôt est évalué *a priori* et constaté *a posteriori*.

Le taux est dit « taux spécifique » quand il est fixé en unités monétaires par unité de quantité ou de volume de la base d'imposition ; il est de moins en moins courant car il requiert une constante adaptation aux variations de valeur des produits concernés.

Le taux est dit « taux ad valorem » quand il est directement fonction de la valeur des bases d'imposition. Il peut être proportionnel (lorsqu'il constitue un pourcentage fixe de la base d'imposition) ou progressif (lorsqu'il croît plus vite que la base d'imposition sachant que la progressivité est le plus souvent aménagée par tranches).

1.3. Le paiement de l'impôt

Le paiement de l'impôt peut être le fait du contribuable lui-même - soit selon le mode ordonné (impôts perçus par voie de rôle), soit selon le mode spontané - ou encore la collecte peut être effectuée par un tiers, banquier, employeur ou entreprise (comme c'est le cas pour la TVA).

D - L'IMPÔT AU SEIN DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

On l'aura compris, avoir une juste appréciation du poids de l'impôt, oblige à le replacer au sein même de l'ensemble des prélèvements obligatoires.

Comme rappelé plus haut, on dispose pour cela du rapport sur les prélèvements obligatoires et leur évolution, présenté chaque année dans le cadre du projet de loi de finances - en application de l'article 52 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. Ce document fort instructif détaille les constituants des PO pour la pénultième année ainsi qu'une analyse de l'évolution de leurs agrégats, tant à titre rétrospectif qu'à titre prévisionnel.

On notera néanmoins ici que ce rapport introduit, année après année, des difficultés d'interprétation en raison d'apparentes contradictions pouvant ressortir de la comparaison attentive entre le listing des « ingrédients » et les agrégats qu'on utilise dans le reste du document. Une autre difficulté réside dans l'analyse des évolutions annuelles desdites données (élémentaires ou agrégées) du fait des modifications dans leur classement d'une année à l'autre, que ce soit du fait de l'inventivité législative ou d'un souci renforcé d'amélioration statistique. Ceci mériterait d'être corrigé pour éviter tout soupçon dans les interprétations des analyses ainsi présentées.

Les chiffres utilisés dans le présent avis ressortent donc de la seule compilation de l'annexe 3 (« Liste des impôts et taxes constitutifs des prélèvements obligatoires » pour 2007 et 2008) des rapports sur les PO et leur évolution présentés dans le cadre des projets de lois de finances pour 2009 et 2010 (*cf.* document 4).

On peut résumer comme suit l'ensemble des prélèvements obligatoires pour 2007 et 2008 :

Tableau 2 : Prélèvements obligatoires : ventilation selon les bénéficiaires

	2007			2008		
	Mds d'€	%	% PIB	Mds d'€	%	% PIB
TOTAL	820,205	100,0	43,3	834,400	100,0	42,8
État	264,692	32,3	14,0	258,412	31,0	13,2
ODAC	18,301	2,2	0,9	17,669	2,1	0,9
APUL	107,577	13,1	5,7	112,545	13,5	5,8
ASSO	424,744	51,8	22,4	440,689	52,8	22,6
UE	4,891	0,6	0,3	5,085	0,6	0,3

Source : Projet de loi de finances pour 2010 - rapport sur les prélèvements obligatoires de 2008

Dans l'avis du CESE adopté en novembre 2005 *Prélèvements obligatoires : compréhension, efficacité économique et justice sociale* sur le rapport de M. Philippe Le Clézio, sont explicitées les modalités d'appréciation qui conduisent à la répartition de chacun des constituants des prélèvements obligatoires dans cette ventilation. Il fait notamment apparaître très clairement les mécanismes de transfert affectant des recettes fiscales perçues par l'État et ré-imputées au bénéfice des APUL (collectivités locales) et de l'UE (Union européenne).

Un rapide dépouillement des données 2007 et 2008 détaillées dans les annexes aux lois de finances 2009 et 2010 permet de dénombrer environ 160 impôts répartis en 185 affectations (un même impôt peut être affecté à plusieurs administrations ou organismes).

Tableau 3 : Impôts et taxes: ventilation selon les bénéficiaires et les modalités

	Nombre	2007 (mds d'€)	2008 (mds d'€)
TOTAL	185	517,991	525,533
ÉTAT	76	286,325	282,227
Impôts directs	25	114,497	116,991
Impôts indirects	31	164,652	159,736
Autres	20	7,176	5,500
<i>Rappel : Transferts</i>		- 21,633	- 23,815
<i>Transferts fiscaux</i>		<i>12,726</i>	<i>15,016</i>
<i>Prélèvements pour CL</i>		<i>4,016</i>	<i>3,727</i>
<i>Prélèvements pour UE</i>		<i>4,891</i>	<i>5,072</i>
ODAC	30	18,301	17,669
APUL	45	93,321	96,548
Fiscalité directe	8	58,059	58,965
Fiscalité indirecte	37	35,262	37,583
<i>Rappel : Transferts</i>		+ 14,256	+ 15,997
<i>Transferts fiscaux</i>		<i>10,240</i>	<i>12,270</i>
<i>Prélèvements sur État</i>		<i>4,016</i>	<i>3,727</i>
ASSO	34	120,044	129,089

Source : Projet de loi de finances pour 2010 – rapport sur les prélèvements obligatoires de 2008

Si l'on s'attache plus particulièrement à la situation de l'ensemble constitué par l'État et par les collectivités locales (APUL), la dernière situation connue (soit 2008) ressort donc comme suit :

- L'État a prélevé 282,227 mds d'euros d'impôts directs et indirects, dont 5,753 mds au titre des impôts locaux :
 - 2,746 mds, au titre des frais de dégrèvements d'impôts locaux ;
 - 2,736 mds, au titre de la cotisation minimale de TP ;
 - 0,251 mds, au titre des frais d'assiette et de recouvrement des impôts locaux ;
 - 0,020 mds, au titre de la TP sur la Poste et France Télécom.
- Sur ces 282,227 mds d'euros, l'État en a transféré 18,744 mds aux collectivités locales (APUL) :
 - 15,016 mds, au titre des compensations sur impôts locaux ;
 - 3,728 mds, au titre des prélèvements sur recettes.

➤ Les prélèvements obligatoires *stricto sensu* des collectivités locales (APUL) s'établissent donc en 2008 à 108,818 mds d'euros :

- 96,548 mds, prélevés directement par les collectivités locales ;
- 12,270 mds, transférés par l'État.

Au total, on pourrait considérer que 11,3 % des prélèvements obligatoires affectés aux APUL n'ont pas été financés directement par les contribuables locaux.

On mesure ici encore l'importance des relations complexes qui existent en matière fiscale entre l'État et les collectivités locales qui, venant s'ajouter aux imbrications tout aussi complexes qui les lient au plan financier, rendent indispensables une meilleure appréhension et un contrôle conjoint renforcé de l'ensemble des flux qui en découlent. C'est un aspect majeur du progrès attendu en matière de gestion publique - ceci a été abordé dans le rapport du CESE présenté en octobre 2008 sur le thème *Évaluation et suivi des relations financières entre l'État et les collectivités locales*.

II - ÉTAT ET COLLECTIVITÉS LOCALES : ÉVOLUTION DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

La complexité des relations financières et fiscales de l'ensemble État-collectivités locales a-t-elle été pour autant génératrice de dérapages flagrants depuis la mise en œuvre de la décentralisation ? Rien n'est moins évident.

Sur longue période, on doit constater les éléments suivants :

- La répartition 1982 du total des prélèvements obligatoires (estimé à 41,0 % du PIB) était de :
 - 47 % au titre des administrations centrales (y compris UE) ;
 - 9 % au titre des administrations locales ;
 - 44 % au titre des administrations de sécurité sociale.
- La répartition 2008 du total des prélèvements obligatoires (estimé à 42,8 % du PIB) était de :
 - 33,7 % au titre des administrations centrales (y compris UE) ;
 - 13,5 % au titre des administrations locales ;
 - 52,8 % au titre des administrations de sécurité sociale.

ce qui fait apparaître une baisse significative sur longue période de la part de l'ensemble État + collectivités locales sur le total des prélèvements obligatoires par rapport au PIB, phénomène plus marqué à partir de 2001.

Tableau 4 : Évolution de la répartition des prélèvements obligatoires (en %)

	ETAT + ODAC	APUL	Total	ASSO	Total Des PO
1982	19,3	3,7	23,0	18,0	41,0
<i>2001</i>	<i>17,4</i>	<i>5,0</i>	<i>22,4</i>	<i>21,4</i>	<i>43,8</i>
<i>2004</i>	<i>17,4</i>	<i>5,3</i>	<i>22,7</i>	<i>20,4</i>	<i>43,1</i>
2008	14,4	5,8	20,2	22,6	42,8

Source : INSEE - Finances publiques

Entre 1982 et 2008, la part respective de l'État et des collectivités locales s'établit comme suit au sein des prélèvements obligatoires hors prélèvements des administrations de sécurité sociale :

Tableau 5 : Part respective des administrations centrales et locales

	1982	2008
Administrations centrales	83,9 %	71,8 %
Collectivités locales	16,1 %	28,2 %

Source : INSEE - Finances publiques

Il va de soi que les aléas conjoncturels qui ont marqué les exercices 2008 et surtout 2009 vont certainement modifier sensiblement ces éléments d'appréciation. Toutefois cela ne devrait pas faire oublier les enseignements qu'il conviendrait d'en tirer au-delà même des débats et des arbitrages à mener sur la définition même des concepts utilisés.

Ces constats fiscaux résultent de choix financiers très contrastés :

➤ **L'État**, depuis 30 ans, s'est délibérément résolu à financer par un déficit constant ses choix budgétaires. Ceux-ci concernaient d'abord le service de ses propres politiques mais aussi - il est juste de le rappeler - des concours financiers de fonctionnement toujours en progression aux collectivités locales hors transferts de compétences, à qui il a permis de traverser sans dommages graves les périodes d'incertitudes conjoncturelles. Les conséquences financières qui en découlent ont contribué, au cours de ces dernières années, à accumuler un endettement considérable, que la spirale des frais financiers et une volonté politique prononcée de baisser néanmoins le niveau des prélèvements obligatoires de l'État n'ont fait qu'aggraver ; et ce, quelle que soit la forme retenue pour traduire cette baisse (dépenses fiscales, baisse de tel ou tel impôt...), elle-même conjuguée à des prises en charge de fractions de plus en plus élevées des impôts locaux. Les évolutions des recettes attendues ou constatées par l'État au travers de l'annexe aux projets de lois de finances initiales pour 2008 à 2010 (*cf.* document 5) permettent de prendre la mesure des incertitudes qui en découlent.

Tableau 6 : Évolution des prévisions des recettes fiscales de l'État
(en mds d'euros)

		Recettes fiscales brutes	Recettes fiscales nettes (1)	Recettes totales nettes (2)
2007	Évaluations révisées	347,4	267,9	228,5
	Exécution	353,3	272,3	228,6
2008	Loi de finances initiale (LFI)	355,2	272,1	230,6
	Évaluations révisées	362,2	271,9	224,5
	Exécution	357,3	265,1	218,0
2009	LFI	365,8	275,9	227,2
	Évaluations révisées	325,9	212,2	155,1
2010	LFI	347,1	252,2	164,4

Source : Projets de loi de finances

(1) *Recettes fiscales nettes = recettes fiscales brutes - remboursements et dégrèvements*

(2) *Recettes totales nettes = recettes fiscales nettes + recettes non fiscales - prélèvements sur recettes (APUL et UE)*

➤ **Les collectivités locales**, quant à elles, ont pratiqué une politique radicalement différente... d'abord par la contrainte qui s'impose à elles et qui est qualifiée de « règle d'or budgétaire », qui les conduit à établir un budget de fonctionnement en suréquilibre leur permettant à la fois de financer au moins la charge de leur dette (intérêts et capital) et d'assurer, si besoin est, un autofinancement (normalement conséquent) de leurs investissements.

Depuis 1982, et au-delà des compétences nouvelles qu'elles assurent au titre de la décentralisation de certaines missions précédemment assumées par l'État (ou même créées depuis lors), les collectivités locales ont investi de façon continue (2,2 % du PIB en 1982 ; 2,5 % du PIB en 2008) et ont - au prix d'un recours fiscal en augmentation continue sur la période - sensiblement modifié le schéma du financement de leurs investissements par un recours modéré à l'emprunt :

Tableau 7 : Schéma de financement de l'investissement local

	1982	2008
Autofinancement	41 %	62 %
Subventions	21 %	26 %
Endettement	38 %	12 %

Source : ministère de l'Intérieur - direction générale des collectivités locales

ce qui a eu pour effet de diminuer la part relative de la dette publique locale, qui est passée de 7,3 % du PIB en 1982 à 7,0 % du PIB en 2008.

III - LE CONTRIBUABLE À RUDE ÉPREUVE

Les constats fiscaux - tels que décrits ci-dessus - ressortent de l'analyse des documents désormais annexés chaque année au projet de loi de finances et donc mis à la disposition des parlementaires qui, dans les années précédentes, avaient jugé qu'ils ne disposaient pas de tous les éléments nécessaires à leur juste appréciation. S'ils ont le mérite d'exister - et d'autres viendront certainement avant longtemps compléter ces éléments d'analyse - il n'en demeure pas moins, comme on l'a souligné plus haut, que leur lecture requiert une attention soutenue et une technicité suffisante pour parvenir aux synthèses nécessaires.

Au-delà de ces considérations, on peut raisonnablement penser que ces documents permettent de se faire une opinion approfondie sur l'évolution de la répartition des flux financiers résultant des choix fiscaux établis au plan national et des politiques financières décidées par l'ensemble des responsables publics de l'État et des collectivités locales.

Ces constats fiscaux sont en effet obscurcis par une tendance constante à la réforme partielle continue des impôts.

Toute prise en compte d'une situation particulière à telle ou telle branche d'activité, à telle ou telle catégorie d'entreprise, à tel ou tel type de situations individuelles, amène inmanquablement à la création d'un cas fiscal d'exception. C'est vrai pour la plupart des organisations représentatives de tel ou tel intérêt particulier ou général, et le CESE dans nombre de ses rapports et avis n'a pas failli à la règle ! Cela se traduit donc de façon permanente dans la plupart des projets ou propositions de loi et cela aboutit à des régimes fiscaux sans cesse complexifiés dans leur traduction législative - dans la loi de finances dans le meilleur des cas (elle-même tendant à se démultiplier, année après année, en plusieurs lois de finances rectificatives en cours d'exercice) - mais dans des lois plus spécifiques qui ne sont pas exemptes de telle ou telle mesure catégorielle.

Et si la synthèse ici reste à faire, on est loin de permettre une bonne connaissance de la « géographie » des contribuables, ou à tout le moins des catégories homogènes de contribuables quant à l'effet que telle ou telle mesure partielle entraîne sur la totalité de leur contribution globale aux prélèvements obligatoires.

S'il est normal qu'une législation évolue pour prendre en compte les adaptations indispensables, on peut néanmoins s'interroger sur l'utilité de changements incessants qui en arrivent parfois à des effets contradictoires, même avec le but recherché.

Au cours des 30 dernières années, les impôts locaux - par exemple - ont connu des bouleversements considérables, rendant d'abord malaisée la prospective financière qu'on est en droit d'attendre de la part d'agents économiques structurellement (au moins jusqu'ici) investisseurs de long terme. Le meilleur exemple - pour ne pas dire le plus patent - en est la vie si « mouvementée » de la taxe professionnelle (la plus jeune des « quatre vieilles », comme on disait des constituants de la fiscalité directe locale jusqu'à cette année !). Le rapport Fouquet avait dénombré en 2005 plus de 75 textes législatifs modifiant la structure de cet impôt depuis sa création en 1975 ; compte tenu des avatars intervenus depuis 2005, on peut donc dire que cet impôt (si mal aimé) a eu plus de deux fois par an les honneurs de la loi depuis sa création jusqu'à sa disparition - celle-ci posant d'ailleurs encore des problèmes complexes qui ne trouvent pas facilement leur résolution encore aujourd'hui ! La prévision de taxe professionnelle pour l'année suivante posait grande difficulté à de nombreuses entreprises et les collectivités locales bénéficiaires de l'impôt peinaient elles aussi à prévoir leur recette à ce titre. La nouvelle imposition locale des entreprises paraît dès maintenant présenter des complexités qui ne sont pas uniquement dues à la période de transition des années 2010-2011 !

On trouverait bien d'autres exemples du caractère trop complexe du calcul de l'impôt dans bien d'autres domaines. Et notamment pour ce qui concerne les ménages pour lesquels les régimes d'imposition sur le revenu destinés à l'État et ceux de la taxation locale sur des éléments indiciaires concernant l'habitation sont parfois en contradiction avec les principes qui devraient présider à l'imposition globale d'une même personne. La tendance visant depuis plusieurs décennies à « sortir » de l'impôt direct - national ou local, voire les deux - de nombreuses catégories de contribuables n'a pas résolu ces contradictions et n'a pas, loin s'en faut, permis de développer le caractère citoyen de la contribution à un service public rendu, au moins en proximité.

On est décidément bien loin des principes édictés par la Déclaration des droits de l'Homme de 1789. Et, au-delà de la justice fiscale qui devrait elle aussi en découler de façon plus évidente, c'est certainement un questionnement politique plus profond qui est en cause au travers d'une fiscalité désormais de plus en plus absconse et qui pourrait demain être jugée en conséquence d'autant plus intolérable.

CHAPITRE II

À LA RECHERCHE D'UNE POLITIQUE FISCALE GLOBALE OU LE RETOUR DU CITOYEN

Depuis toujours et partout, et en France tout particulièrement - tradition colbertiste oblige - la fiscalité est plus ou moins ouvertement au cœur de la compétition économique. Elle est la forme aboutie de l'interventionnisme économique et financier de la puissance publique.

Comme on l'a rappelé ici, le poids et la complexité des prélèvements obligatoires sont tels dans une société aujourd'hui globalisée et interdépendante qu'ils ne peuvent être durablement acceptés que s'ils sont effectivement acceptables c'est-à-dire qu'on peut en justifier l'emploi et en expliciter la répartition. Ces deux impératifs - qui n'ont donc pas changé depuis la Déclaration de 1789 - doivent pouvoir être strictement observés dans cette période où l'arbitrage entre rigueur budgétaire publique et soutien de la compétitivité prend une acuité particulière :

- en justifier l'emploi implique une action volontariste de révision de l'ensemble des politiques publiques nationales et locales, qui ne peut évidemment se résumer à la seule réduction globale de l'ensemble mais à la redéfinition d'une affectation des moyens en fonction des besoins devenus prioritaires ;
- en expliciter la répartition implique une volonté partagée de synthèse de l'ensemble des politiques fiscales nationale et locales, qui ne peut se concevoir sans une remise à plat des mécanismes accumulés au fil des ans et une autre répartition des décisions fiscales.

Au total, c'est le « contrat » fiscal de la Nation qui est à repenser, à l'heure où nos concitoyens vont devoir mesurer - chacun à son aune et quel que soit son rapport direct avec l'action publique nationale ou locale - l'effort qui peut leur être demandé.

Le CESE appelle à la refondation d'un « pacte fiscal citoyen » établi sur des consensus retrouvés et adoptés selon des procédures innovantes et pérennes.

A - DES DÉBATS RÉCURRENTS À REPRENDRE

Si les questions fiscales s'étalent jour après jour dans les articles de presse, si elles font parfois (et même assez souvent) l'objet des avis pertinents de tel ou tel expert, ou de tel ou tel citoyen éclairé - qu'il soit responsable politique, économique ou syndical -, ce n'est pas pour autant que les points de vue exprimés permettent à chaque fois de se faire une réelle opinion sur la matière dont il est question et encore moins de la synthèse dans laquelle on doit se

positionner. Il n'y a rien de surprenant à cela ; quoi de plus normal pour beaucoup que de défendre avant tout tel ou tel intérêt catégoriel, plutôt que de se préoccuper des conséquences directes ou indirectes que cela peut entraîner sur des catégories autres dont on n'a pas la charge ! Quant à celui qui arbitre *in fine*, le législateur - agent de synthèse par excellence en matière fiscale -, il a à faire face au résultat de décennies d'inventions plus subtiles les unes que les autres, qui ont abouti à ce monstre de complexité qu'est désormais le système fiscal français. Système qui d'ailleurs n'a certainement rien à envier à ceux des pays qui nous entourent mais où la loi continue à accumuler, plutôt qu'à ordonner et rationaliser, et ce sous la pression des intérêts les plus écoutés, au mieux au cours des quelques semaines de l'examen de la loi de finances, au pire dans chacun des textes où il a été possible d'infiltrer et de faire adopter une mesure fiscale nouvelle.

De rares institutions contribuent réellement à une réflexion sereine sur le système fiscal. C'est d'abord et surtout le cas - et la mission même - du Conseil des prélèvements obligatoires, créé en 2005 par substitution au Conseil des impôts et qui est chargé d'apprécier l'évolution et l'impact économique, social et budgétaire de l'ensemble des prélèvements obligatoires et de formuler des recommandations sur toute question relative aux prélèvements obligatoires.

À raison d'un à deux rapports chaque année, cette institution a abordé d'importantes questions ponctuelles : la taxe sur la valeur ajoutée ; les relations entre contribuables et l'administration fiscale ; la fiscalité dérogatoire ; la comparaison du taux de prélèvements obligatoires entre pays développés ; la fraude aux prélèvements obligatoires et son contrôle ; les prélèvements obligatoires des indépendants ; le patrimoine des ménages ; la fiscalité locale... mais aussi des questions plus transversales : la concurrence fiscale et l'entreprise ; la fiscalité et l'environnement ; la répartition et l'équité des prélèvements obligatoires entre générations ; les prélèvements obligatoires des entreprises dans une économie globalisée...

Le CESE n'a pas été absent des réflexions en la matière et a - notamment au cours de la présente mandature - abordé la question fiscale avec une préoccupation transversale :

➤ *Prélèvements obligatoires : compréhension, efficacité économique et justice sociale* (novembre 2005) sur le rapport de M. Philippe Le Clézio ;

➤ *Fiscalité et finances publiques locales : à la recherche d'une nouvelle donne* (décembre 2006) sur le rapport de M. Philippe Valletoux ;

➤ *Fiscalité écologique et financement des politiques environnementales* (novembre 2009) sur le rapport de Mme Pierrette Crosemarie ;

mais on rappellera également l'avis sur *La fiscalité directe et la compétition européenne* (décembre 1998) sur le rapport de M. Edouard Salustro.

On voit néanmoins que ces travaux, qui constituent chacun une référence, ne couvrent au total qu'une partie d'un spectre dont l'analyse globale et dynamique peut donner les clés des révisions dont les intentions seraient raisonnées dans leur globalité et dont la dynamique serait mieux appréhendée.

Un système fiscal équilibré doit pouvoir au moins remplir trois fonctions essentielles :

- financer les services publics et éventuellement la couverture de certains risques majeurs ;
- permettre d'opérer les redistributions répondant aux fins de cohésion sociale et de performance économique ;
- être un instrument incitatif visant à orienter les comportements individuels dans un sens favorable à la collectivité ou à l'inverse à dissuader les comportements créant des dommages pour la société.

À partir de ces fonctions, le niveau et la structure des prélèvements obligatoires doivent être évalués selon un triple enjeu : l'efficacité, l'équité et la simplicité.

Toutes ces facettes de l'analyse fiscale doivent être menées selon un processus continu permettant l'évaluation permanente et les adaptations nécessaires. Cela suppose que des consensus se fassent sur des constats partagés et que des majorités d'idées s'élaborent à partir de débats publics qui abordent tous les aspects des interrogations récurrentes sur le système fiscal.

Quels sont ces débats trop souvent occultés ou trop souvent abordés seulement quand la crise est là, quels sont ces débats qui mériteraient l'attention soutenue de tous les responsables politiques et susciteraient l'intérêt de tous les citoyens de ce pays ? Retenons au moins les thèmes suivants, dont il sera déjà particulièrement utile de connaître et comprendre les éléments constitutifs :

- imposer qui : ménages, entreprises ?
- imposer quoi : facteurs de production, consommation ?
- imposer comment : impôts directs, impôts indirects ?
- imposer pourquoi : politique régaliennne, politique économique, politique sociale, politique de cadre de vie ?
- imposer pour qui : État (pour quelles missions), collectivités locales (pour quelles compétences) ?

Répondre à chacun de ces items, mieux appréhender leurs interactions, c'est disposer d'une géographie fiscale de base à partir de laquelle des évaluations pourront être faites et des évolutions proposées. On est encore loin de disposer de cette base indispensable et l'évocation même des principaux éléments du débat sur les prélèvements obligatoires en général, et sur les impôts prélevés par l'État et les collectivités locales plus particulièrement, devrait contribuer à en mieux définir les constituants.

1. Imposer le revenu

Imposer le revenu constitue l'une des bases de l'ensemble des systèmes fiscaux de par le monde. Formellement institué en 1914 dans notre pays, l'impôt sur le revenu a d'abord pris la forme d'une imposition mixte puisqu'il faisait cohabiter d'anciens impôts cédulaires (frappant séparément et forfaitairement plusieurs catégories de revenus) et une imposition unitaire et progressive assise sur le revenu global des contribuables. Ce mécanisme a été vivement controversé tout au long de l'entre-deux guerres mais ce n'est qu'en 1948 que fut posé le principe de l'unification de l'impôt sur le revenu, principe qui ne devint réalité qu'en 1959 (voire en 1970 avec la suppression de la taxe complémentaire).

On rappellera que, tout au long de cette évolution de l'Impôt sur le revenu (IR), la notion même de revenu a elle-même constamment évolué, passant de la notion de « produit périodique d'une source durable » à la notion d'« enrichissement net du sujet économique au cours d'une période donnée ». Ceci s'est notamment traduit par l'addition aux revenus tirés de l'activité habituelle ou de la gestion courante du patrimoine, des profits exceptionnels, des gains en capital, des revenus non monétaires (notion plus floue dans l'application) mais aussi par la prise en compte de charges déductibles du revenu. Au total, ce qui procédait du barème originel (« à revenu égal, impôt égal ») s'est trouvé peu à peu modifié par une prise en compte différenciée des 8 catégories de revenus instituées par le législateur (traitements et salaires ; bénéfices industriels et commerciaux ; bénéfices agricoles ; bénéfices non commerciaux ; revenus mobiliers ; revenus fiscaux ; plus values ; rémunérations des dirigeants de sociétés). Cet ensemble - même si la bonne connaissance de ses éléments est inégale pour certaines catégories au regard du besoin souvent invoqué de bonne justice fiscale - constitue le revenu global net annuel et disponible, auquel un barème d'imposition différencié et progressif est appliqué après intégration du quotient familial (avantage fiscal - plafonné - tenant compte des charges de famille du contribuable).

Des analyses qui ont été menées depuis plusieurs années, il ressort clairement que l'assiette de l'IR a été régulièrement et sensiblement réduite (notamment depuis 1986 et malgré les corrections opérées en 2006) par des mesures d'abattement, de déduction et de décote qui ont abouti à une « sortie de l'impôt direct » pour plus de la moitié des foyers fiscaux recensés.

Le caractère déclaratif de l'IR (impôt affecté au budget général de l'État) en fait un impôt « emblématique », qu'on oublie donc de relativiser avec les considérations suivantes :

➤ d'abord, selon les données connues pour 2007, l'imposition du revenu (IR et CSG) est moins lourde en France qu'ailleurs : 7,4 % du PIB en France (dont seulement 2,5 % pour le seul IR) à comparer à 10,9 % au Royaume-Uni, 10,8 % aux États-Unis, 9,8 % en Allemagne et 9,4 % pour la moyenne des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ;

➤ ensuite, alors que la plupart de ces pays disposent d'un impôt sur le revenu progressif et prélevé à la source, la France compte deux impôts assis sur les revenus des particuliers : l'IR, généralement progressif et prélevé par voie de rôle (après déclaration du contribuable) et la CSG, proportionnelle et généralement prélevée à la source.

Ainsi, il apparaît indispensable de s'interroger sur les caractéristiques fondamentales de l'IR en France : assiette, abattement, modalités, taux... Un autre débat sera celui de l'éventuelle fusion de l'IR (dont les gouvernements successifs ont depuis plusieurs années réduit l'assiette et le taux) et de la CSG (dont les mêmes ont au contraire élargi l'assiette et augmenté le taux). Cette perspective devra au préalable tenir compte de l'affectation actuelle de la CSG à la sécurité sociale et de l'importance qui s'attache à garantir la pérennité des recettes qui lui sont dédiées. De la même façon, les écarts d'appréciation entre IR et CSG devront amener à s'interroger au préalable sur les objectifs souhaités (familiarisation de la CSG ou personnalisation de l'IR).

Par ailleurs, il va de soi que les modalités techniques d'une telle perspective doivent être examinées soigneusement mais il est clair qu'une telle fusion - qui nous alignerait sur les autres pays occidentaux - pourrait avoir au moins 2 conséquences : l'existence d'une seule imposition des revenus à assiette large et à rendement élevé d'une part et un prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu des salariés l'année même de la perception dudit revenu d'autre part. Sur ce dernier point, on devra arbitrer sur les avantages et les inconvénients du prélèvement à la source, selon que l'on se place du point de vue du citoyen, de celui de l'entreprise ou encore de celui de l'État.

2. Imposer le capital

Imposer le capital est, au moins en France, une des pommes de discorde assez classique du système fiscal. Dans certains pays (États-Unis, Japon et Royaume-Uni, par exemple), l'impôt sur le capital constitue un apport substantiel de recettes (de 10 à 12 %) mais on observe que l'importance relative de l'imposition sur le capital a plutôt tendance à diminuer et que cette imposition ne répond pas principalement à un objectif financier.

Le capital peut d'abord être taxé lors de sa transmission sous la forme de droits d'enregistrement, que cette transmission s'effectue à titre onéreux (vente d'immeubles, cession de fonds de commerce, cession de droits sociaux, droits d'apport en société) ou à titre gratuit (droits de succession, droits de donation).

Le capital peut également, du seul fait de sa détention, faire l'objet d'une taxation annuelle portant soit sur la totalité du patrimoine du contribuable (Impôt sur la fortune - ISF), soit sur certains éléments patrimoniaux (impôts fonciers locaux).

Selon les statistiques européennes (Eurostat), la fiscalité du patrimoine représente 3,2 % du Produit intérieur brut (PIB) en France soit un niveau nettement supérieur à celui de l'Allemagne (0,9 %) et des pays scandinaves (1,7 %) mais un niveau comparable à celui des États-Unis (3,1 %) et nettement inférieur à celui du Royaume-Uni (4,3 %).

Si les pays anglo-saxons ont surtout une tradition de taxation foncière substantielle, la France à l'inverse a connu une taxation foncière moins lourde et une taxation par contre plus élevée sur les successions ; cette situation s'était simplifiée par la création de l'Impôt sur les grandes fortunes (IGF) en 1982 qui, aboli en 1986, a repris forme en 1989 sous le vocable ISF. Cet impôt, s'il ne constitue pas un élément essentiel des prélèvements obligatoires (4,2 mds d'euros en 2008 soit 0,5 % des PO et 0,2 % du PIB), demeure un point de clivage fort dans l'appréciation du système fiscal français en ce qu'il illustre de façon manifeste l'opposition entre les tenants de « l'efficacité économique » et ceux de la « justice sociale ». Inspirées par les premiers, les mesures adoptées depuis 2007 visant à alléger la fiscalité du patrimoine (fort allègement des droits de succession et baisse de l'ISF) n'ont pas fait encore l'objet d'analyses et d'évaluations partagées - surtout qu'elles ont été conjuguées à un aménagement du « bouclier fiscal » tel que mis en place en 2005.

Au-delà du caractère complexe de ces aménagements successifs de régimes si controversés et si mal expertisés pour permettre d'en déduire indubitablement la pertinence ou la perversité, on entrevoit que - dans une période où la recherche de recettes nouvelles va s'imposer - le débat pourrait utilement s'articuler autour de deux principes (que certains ne manqueront pas de qualifier de « retour en arrière ») : suppression conjointe de l'ISF et du « bouclier fiscal » d'une part, élévation (après réaménagement) du niveau des droits de succession et donation d'autre part. On voit par là qu'une réflexion d'ensemble s'impose en la matière principalement pour clarifier l'articulation entre valeur du patrimoine et revenu du patrimoine.

3. Imposer la dépense

Imposer la dépense constitue l'acte principal du financement public puisque, à elles seules, la TVA (141,1 mds d'euros en 2008) et la TIPP (23,8 mds d'euros en 2008) représentent 19,8 % de l'ensemble des prélèvements obligatoires et 62,2 % des recettes fiscales nettes de l'État.

La TVA, instituée en France en 1954 et généralisée (sous des formes diverses) à la plupart des pays dans le monde, est une taxe sur le chiffre d'affaires, appliquée à chaque stade du circuit économique et qui, par le jeu du mécanisme des paiements fractionnés et des déductions, ne porte en définitive que sur la valeur ajoutée, par le redevable du fait de son intervention, aux biens ou services qui font l'objet de son activité.

Entièrement appliquée dans les pays de l'Union européenne (*cf.* document 6), la TVA est assurée d'un bon rendement (étant perçue comme une taxe cumulative lors de chaque transaction qui concerne le produit ou le service) et jouit de sa neutralité vis-à-vis des circuits économiques (étant, par son mode de paiement fractionné, équivalente à une taxe unique appliquée sur le prix final du produit ou du service). À partir de là, la TVA fonctionne d'autant mieux qu'elle s'applique à toutes les activités économiques et qu'elle ne comporte que très peu d'exonérations. De plus, on peut dire que la TVA a un caractère objectif, en ce que sa base d'imposition correspond au prix réel (des livraisons ou prestations imposables) que le vendeur ou le prestataire perçoit.

Seuls deux éléments (mais ils ne sont pas mineurs) viennent compliquer cette apparente simplicité :

- le régime des taux applicables, qui permet dans chaque pays de différencier les taux en fonction du type de consommation taxée. Ce régime doit s'inscrire dans un double souci d'harmonisation et de cohérence au niveau européen ce qui amène parfois à des débats souvent « homériques » dont l'aboutissement peut parfois avoir une incidence non négligeable sur les recettes publiques ;
- le régime des déductions : chaque redevable de la TVA ne peut normalement déduire que le montant de la TVA qui figure sur les factures d'achat émanant de ses fournisseurs. Or ce principe évident se révèle, à l'usage, générateur de difficultés d'application donnant lieu à l'établissement de règles particulièrement complexes (dans le cas des assujettis partiels, par exemple) qui concernent notamment des mécanismes de régulation difficilement contrôlables ou encore la reconnaissance de régimes particuliers tout aussi complexes (comme c'est le cas de la TVA agricole ou de la TVA immobilière).

Pour autant, la TVA n'est pas le seul impôt sur la dépense ! Les impôts réels de taux spécifiques (les droits indirects de consommation et de circulation) constituent également une part importante des recettes publiques. Portant essentiellement sur le pétrole et ses dérivés, les alcools, les tabacs et certains services (comme les assurances ou les transports). Ces impôts sur la dépense, dont les analyses montrent qu'en part relative, ils pèsent davantage sur les bas revenus, devraient également faire l'objet d'un examen plus attentif, à commencer par ceux portant sur les consommations de carburant, qui représentent notamment une charge de plus en plus significative dans le budget des ménages (en raison des impératifs de mobilité générés par les situations aussi bien urbaines que rurales de l'habitat).

4. Imposer l'entreprise

Imposer l'entreprise est un acte public qui n'a trouvé sa plénitude que depuis la seconde guerre mondiale dans la plupart des pays européens. Auparavant, la légitimité d'une imposition propre aux personnes morales a été contestée par ceux qui considéraient (certains le considèrent d'ailleurs encore) que l'obligation fiscale est une obligation personnelle qui ne ressort qu'au contribuable-citoyen et que l'entreprise répercuterait inmanquablement l'impôt sur les contribuables « réels » (employés, clients, propriétaires). Aujourd'hui, la portée économique de l'imposition l'emporte sur sa seule signification politique et le prélèvement d'une contribution publique sur les profits réalisés par les entreprises se trouve légitimé par une imbrication réelle des intérêts publics et des intérêts privés aussi bien que par la socialisation des risques qui en résulte.

Deux impôts principaux sont concernés :

➤ l'IS (5,9 % des PO et 18,1 % des recettes fiscales nettes de l'État, en 2008) constitue à l'évidence un élément fort du débat sur la fiscalité des entreprises dans un contexte économique marqué par une compétition internationale qui a conduit de nombreux États à se lancer dans des politiques résolues de réduction de leur taux d'imposition, les uns cherchant, par un dumping parfois agressif, à attirer des investisseurs sur des territoires par ailleurs peu attractifs ; les autres s'efforçant, face à des tendances à la désindustrialisation ou à la délocalisation, de maintenir ou de renforcer sur leur sol des activités fragilisées par la compétitivité internationale.

Malgré les mesures d'allègement qui n'ont cessé d'être prises dans notre pays, l'IS, même si son impact est directement corrélé au résultat des entreprises, reste considéré comme pénalisant par les nombreux entrepreneurs dont l'activité est impactée par la concurrence d'entreprises étrangères, au premier rang desquelles les entreprises de nos grands partenaires commerciaux européens. C'est pourquoi il convient d'encourager les actions entreprises au niveau européen pour aboutir - ainsi que le préconisait l'avis sur *Les perspectives financières de l'Union européenne* (mai 2005) sur le rapport de M. Georges de La Loyère - à une unification du calcul de l'assiette de l'impôt sur les sociétés, voire à une harmonisation des taux de ladite imposition dont le produit serait à terme partagé entre chaque État membre et l'Union selon des critères uniques ;

➤ sur la TP (2,9 % des PO et 22,1 % des recettes fiscales hors compensation des collectivités locales), tout a été dit - parfois au moyen de formules les plus péremptives ! Créée en 1975 pour se substituer à la patente, dans un moment où on souhaitait faire basculer la charge de l'impôt local sur les entreprises vers les entreprises de main-d'œuvre afin d'alléger la charge sur les commerçants, la TP (la plus « jeune » des « 4 vieilles » comme on a longtemps qualifié les 4 taxes directes locales) aura vécu 35 ans au prix de réformes incessantes. En décembre 2004, le rapport de la Commission de réforme de la

taxe professionnelle présidée par M. Olivier Fouquet avait dénombré 75 textes de lois concernant cet impôt - ce qui faisait déjà une « belle moyenne annuelle » - alors même que, depuis lors, d'autres textes ont été adoptés jusqu'à la loi de finances pour 2010 qui en a scellé la disparition en tant que telle... et son remplacement par la Contribution économique territoriale (CET), elle-même définie dans des conditions telles qu'on n'en connaît toujours pas aujourd'hui le régime exact ! Sauf à considérer que, comme pour la TP, cette nouvelle imposition locale des entreprises s'inscrit dans un mécanisme qui ne concerne pas seulement la collectivité d'imposition (les communes et leurs intercommunalités ainsi que les départements) et les contribuables (entreprises) mais aussi l'État qui continue à intervenir budgétairement comme un « quasi-contribuable local » - inconvénient précédent justement reproché au régime de la TP et qui pouvait justifier à lui seul la refonte du régime de l'imposition locale des entreprises.

5. Imposer au nom de l'environnement

Imposer au nom de l'environnement est une notion qui s'est peu à peu imposée dans notre pays, qui n'avait pas été en la matière aux avant-postes à l'inverse de pays comme l'Allemagne, le Royaume-Uni ou les pays scandinaves qui ont depuis longtemps mis une part significative de leur fiscalité au service de leur politique d'environnement. Dans le but de dissuader les activités polluantes et de réduire les principaux vecteurs de la pollution ambiante, la fiscalité écologique consiste à lever des impôts sur les pollueurs, en permettant aussi de trouver les ressources nécessaires au financement de la politique de l'environnement. Dans ce registre, on retiendra d'abord la Taxe générale sur les activités polluantes (TGAP, créée en 1999 et qui concerne les exploitants d'installation de stockage et de traitement des déchets) mais surtout (et bien que le souci d'un bon rendement financier ait prévalu, lors de sa création, sur toute autre considération), la TIPP qui frappe l'ensemble des produits pétroliers et des carburants en fonction des volumes consommés, le prix de l'essence à la pompe étant représenté à hauteur de 70 % par les impôts et taxes (TIPP et TVA pétrolière). Les aménagements qui ont conduit en 2001 à modifier les taux de TIPP en fonction des fluctuations du prix du pétrole n'ont pas été jugés satisfaisants mais ces considérations fiscales font clairement apparaître la contradiction pouvant exister entre l'incitation recherchée d'une réduction de l'usage des produits pétroliers d'une part et le souci d'amortir l'impact des hausses en valeur desdits produits pour les consommateurs parmi lesquels des populations souvent mal desservies par les transports en commun.

Plus récemment encore, les attermolements sur la mise en place d'une taxe carbone ont clairement montré le besoin d'une pédagogie renforcée, surtout quand l'instrument fiscal envisagé est comme un principe qui ne souffre que d'exceptions pour quasiment tout le monde et ce, sur un périmètre non pertinent. La reprise du processus au niveau européen apparaît pour le moins adéquat.

*
* *

Ainsi, s'agissant de l'ensemble de la fiscalité de l'État et des collectivités locales, tous les ingrédients du débat sont connus. Ils concernent chacun la plénitude des questions qui doivent régir :

- la place de l'impôt au sein des prélèvements obligatoires ;
- la répartition des recettes publiques entre les différents échelons de la puissance publique (État, régions, départements, communes et leurs intercommunalités) ;
- les relations entre ces différents échelons publics et leurs contribuables respectifs ;
- les évolutions qu'il paraît légitime de proposer - sous bénéfice de leur pertinence avérée et de leur pérennité garantie.

Pour autant, si une meilleure connaissance des aspects techniques du système fiscal s'impose, elle ne suffirait pas à le faire évoluer de façon significative si des options d'ordre politique n'étaient pas également levées notamment au prix d'arbitrages républicains, qui ne paraissent pas hors de portée mais qui sont d'autant plus indispensables que les efforts requis dans une conjoncture pluriannuelle de retour progressif à des équilibres salutaires doivent être compris et partagés par tous.

B - DES CONSENSUS À REBÂTIR

Si, comme on l'a rappelé plus haut, tout système fiscal - c'est-à-dire la combinaison même du volume et de la structure des prélèvements obligatoires - doit pouvoir être jugé au regard du triple enjeu de l'efficacité, de l'équité et de la simplicité, cela suppose que la compréhension soit totale pour chaque citoyen, depuis le législateur qui édicte les règles fiscales jusqu'aux contribuables qui les subissent... sous bénéfice qu'ils y adhèrent en étant plus associés aux grands choix de politique fiscale.

Ainsi, avant même de proposer une modification radicale du mode d'établissement de la loi fiscale, il paraît utile d'évoquer plusieurs thèmes sur lesquels beaucoup d'ambiguïtés demeurent.

1. Impôts et prélèvements obligatoires

Impôts et prélèvements obligatoires demeurent des notions qui, pour beaucoup, prêtent à confusion et que certains d'ailleurs utilisent à dessein. On comprendrait aisément que les prélèvements obligatoires soient composés de deux catégories de recettes bien distinctes, et donc bien distinguées, quant à leur consistance et au destinataire de leur produit. Depuis plusieurs années, ce schéma très théorique a été largement battu en brèche du fait de l'évolution du système de protection sociale conduisant à une place croissante des impôts et taxes affectés au financement de la sécurité sociale jusqu'à représenter 30 % de ce financement en 2008. Cet état de fait s'est accentué par la création, puis l'augmentation de la CSG, dont la nature même d'impôt n'est guère contestable, alors que son appellation même et sa destination (combinées à l'existence d'une part de CSG déductible) entraînent une confusion certaine quant à la légitimité même de son affectation exclusive.

Par ailleurs, comment ne pas signaler à l'inverse que les prélèvements obligatoires n'incluent pas certaines recettes publiques, à commencer par certaines qui pourtant ont des dénominations aussi explicites que la « taxe d'enlèvement des ordures ménagères » !

Au total, la notion de prélèvements obligatoires - qui trouve la plénitude de son rôle au niveau des comparaisons internationales - peut être qualifiée de notion plus académique qu'économique ou financière. Définis par l'INSEE (dans le cadre de conventions tenant compte des recommandations de l'OCDE et à partir du retraitement des données de comptabilité publique établies et constatées par les services du ministère des Finances), les prélèvements obligatoires sont aux yeux du Sénat (*Quels prélèvements obligatoires pour quels besoins collectifs ?* octobre 2006) : « trop étroits », parce qu'ils ne comprennent pas l'ensemble des recettes publiques ; « trop larges », parce qu'ils dépendent du périmètre des administrations publiques.

La lecture attentive des fascicules successifs qui leur sont consacrés en annexe aux lois de finances (depuis la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} juillet 2001 relative aux lois de finances) montre à l'envi combien les modifications de nomenclature viennent perturber l'analyse et l'on comprend mieux, pour le regretter, combien de vaines querelles ont pu, de ce simple fait, se greffer sur l'appréciation du seul ratio PO/PIB affecté à telle ou telle partie prenante.

Un pilotage plus responsable du prélèvement fiscal impose certainement de s'écarter de la stricte notion de sa prise en compte au sein des données de comptabilité nationale et de mettre au point, dans un cadre approprié, des concepts plus exhaustifs pour mieux appréhender la réalité des prélèvements publics.

2. La prolifération de la dépense fiscale

La prolifération de la dépense fiscale constitue depuis plusieurs années un biais manifeste de la bonne connaissance de la réalité financière et fiscale des acteurs publics et de l'État en particulier.

En juin 2008, la Commission des finances, de l'économie générale et du plan de l'Assemblée nationale intitulait comme suit son rapport sur les niches fiscales : *Maîtriser la dépense fiscale pour un impôt plus juste et plus efficace*. Tout un programme qui trouve sa résonance particulière en ces temps où la recherche du retour à l'équilibre des finances publiques a mis en lumière l'existence, le nombre et l'amplitude des régimes fiscaux dérogatoires, chacun d'eux ayant été mis en place avec la légitime ambition de favoriser tel comportement économique ou de modifier la distribution des richesses nationales. Dans ce rapport, il était rappelé qu'en 2003, le Conseil des impôts avait recensé 418 dépenses fiscales pour les seuls impôts d'État (hors dépenses fiscales affectant les impôts locaux et hors exonérations sociales) ; elles sont actuellement au nombre de 506 représentant 74,8 mds d'euros pour le budget 2010 (cf. document 7). Au-delà du constat de ces augmentations, il ressort de l'analyse que les dépenses fiscales sont devenues un complément habituel des crédits budgétaires dans le financement des politiques publiques, ce que le CESE a regretté à plusieurs reprises dans ses avis de conjoncture.

Or la fiabilité de leur évaluation est loin d'être démontrée. Les approximations qui semblent présider au régime des dépenses fiscales sont particulièrement sur la sellette actuellement. Comment comprendre qu'une mesure mise en place - car réputée indispensable - puisse être fondamentalement remise en cause moins de deux ans plus tard sans qu'aucune évaluation vienne à aucun moment en justifier l'instauration puis l'abrogation ? Comment comprendre les principes qui animent leur révision : faut-il être sélectif (ainsi qu'on avait dû l'être à la création de chacune des mesures) ou bien statistique (ce qui évite la remise en cause du bien-fondé de chacune des mesures) ?

Au total, on peut néanmoins penser que si la dépense fiscale n'est pas un mal en soi, c'est son régime de conception, de création, d'évaluation et de suivi qui mérite au premier chef d'être revu.

Le propre d'une dépense fiscale étant de permettre aux contribuables de bénéficier d'un allègement de leur charge fiscale par rapport à ce qui serait résulté pour eux de l'application de la norme, il importe toujours de s'assurer que l'avantage ainsi consenti ne constitue pas une atteinte à l'équité fiscale. Le système statistique fiscal ne permet guère de répondre de façon satisfaisante à cette attente, ce qui complique au demeurant toute évolution de ces mécanismes tant au plan général qu'au plan ponctuel.

3. L'autonomie fiscale locale

L'autonomie fiscale locale est sans conteste l'une des pommes de discorde actuelles entre l'État et les collectivités locales. Si le principe d'autonomie financière des collectivités locales a figuré d'emblée dans la Constitution de 1958 sous le vocable de leur libre administration, c'est d'abord ce principe d'autonomie financière qui a été renforcé dans la révision constitutionnelle de 2003. Et si cette autonomie financière a été matérialisée par des critères de ressources propres à observer dans leur structure financière, venant s'ajouter à la capacité de vote des taux des impôts locaux dans des limites fixées par la loi, la liberté totale de fixation des taux des impôts qui leur étaient affectés n'a jamais été consentie aux collectivités locales. Si on rajoute à cela que l'État a multiplié au fil des années les modifications du régime des recettes locales, à commencer par celui des quatre taxes constituant la fiscalité locale - Taxe d'habitation (TH), Foncier bâti (FB), Foncier non bâti (FNB), Taxe professionnelle (TP) - on est désormais confronté au niveau local à un régime de recettes qui ne paraît pas en adéquation avec la nature et l'évolution des dépenses de proximité (dont certaines résultent des transferts de compétences de l'État), ainsi que du rôle d'investisseur public qu'on souhaite voir les collectivités locales continuer à assumer.

Dans la continuité des processus politiques et administratifs qui ont amené aux relations financières complexes entre l'État et les collectivités locales - relations d'autant plus compliquées par le fait que l'État s'est substitué progressivement à de nombreux contribuables locaux - d'importantes réformes ont été entreprises, notamment celle qui concerne le remplacement de la TP par une nouvelle contribution locale des entreprises : CET. Cette réforme comporte un volet visant à modifier par ailleurs les impôts affectés à chacun des différents niveaux d'administration locale. Le processus qui a présidé à la conception, puis à l'adoption de cette réforme laisse perplexe tant en ce qui concerne les principes qui ont présidé à sa conception qu'en ce qui concerne les modalités mêmes qui ont été fixées. L'objectif de cette réforme était de baisser fortement (8 mds d'euros annoncés) la charge des entreprises - et même plus précisément la charge des entreprises industrielles - sans pour autant baisser les recettes des collectivités locales ; ainsi présentée, cette réforme ne précisait pas d'ailleurs les transferts éventuels qu'elle impliquait entre contribuables « locaux » et contribuables « nationaux ». L'élaboration de cette nième réforme de la TP (et vraisemblablement la dernière puisque son nom a disparu) puis les débats parlementaires (qui en l'occurrence s'inscrivaient dans la loi de finances pour 2010) ont montré que le processus retenu n'a en rien contribué à assurer la sérénité qu'on est en droit d'attendre dans les relations entre responsables politiques et administratifs dont le sort, au moins en termes de prélèvements fiscaux vis-à-vis des contribuables, est lié par le même souci d'efficacité, d'équité et de simplicité.

4. Le retour à l'impôt direct

Le retour à l'impôt demeure paradoxalement un thème d'interrogation préalable à l'établissement d'un nouveau « pacte fiscal citoyen », complément chiffré du contrat social qui lie l'État (et les autres acteurs de la puissance publique) à la Nation. Certes, on a coutume de dire que, ici comme ailleurs, tout le monde est contribuable et paie l'impôt au moins de façon « obligée » au travers des impôts indirects inclus dans le prix des biens et services consommés.

Cependant, qu'un nombre trop important de nos concitoyens soient absents de l'imposition directe, voilà qui pose questions de rapport aux services publics, de justice fiscale, de cohérence républicaine, en un mot de citoyenneté ! Répondre à une telle question n'est pas une mince affaire, surtout en des temps où l'effort à partager risque d'aviver les tensions mais, ne pas consacrer au moins « l'euro symbolique » pour contribuer à l'œuvre commune, n'est-ce pas aussi la manifestation (volontaire ou subie) d'un déni de citoyenneté, si l'on en croit les rédacteurs de la Déclaration de 1789 ?

Pour appliquer leurs principes, il faut admettre que tous les citoyens soient en mesure de payer l'impôt direct sur leurs revenus ; à défaut, si leurs moyens sont insuffisants, on doit prendre des mesures d'aide sociale qui leur permettent d'accomplir leur écot fiscal - une contribution symbolique à l'impôt direct ne devant pas remettre en cause les politiques et prestations sociales liées aujourd'hui à la non imposition. Jusqu'ici, on a préféré exonérer complètement les contribuables concernés et on l'a fait par le truchement d'une dépense fiscale (en 2010, plus de 50 % du coût global des dépenses fiscales concernent l'impôt sur le revenu), au motif d'ailleurs qu'utiliser un autre truchement aurait un coût administratif très élevé. Si la citoyenneté a un prix, cet arbitrage préalable est certainement fondamental, au moins en ce qui concerne les impôts locaux dont la contrepartie en matière de services publics est certainement plus palpable.

C - POUR UN NOUVEAU GOUVERNEMENT DE L'IMPÔT

À l'évidence, la législation fiscale est extrêmement complexe et, de plus en plus technique, elle est peu compréhensible par un non-initié. Certes, le thème de la simplification administrative revient sans cesse dans l'actualité, notamment dans les périodes où les tensions s'accumulent sur les finances publiques. Même si elle est comprise comme un gage de consentement à l'impôt, elle est peut-être illusoire dans la mesure où une législation trop simple pourrait créer des incertitudes juridiques dont pâtiraient les contribuables. Pour aussi complexe qu'elle soit, la législation fiscale doit être plus expliquée dans son application et il est juste de noter ici les efforts constants faits en la matière par l'administration fiscale. Mais elle doit l'être aussi dans sa conception et on peut douter que le processus actuel d'élaboration de la législation fiscale soit de nature à faciliter cette bonne compréhension préalable.

C'est pourquoi le CESE préconise qu'une approche radicalement innovante soit instaurée pour la conception, l'adoption et le suivi de la législation fiscale. Il en va du plein consentement à l'impôt, au terme d'un « pacte fiscal citoyen », fondement financier du contrat social de notre République.

1. Voter autrement la loi fiscale

Au terme de l'article 1 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances :

- « *les lois de finances déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État compte tenu d'un équilibre économique et financier qu'elles définissent* » (...);
- « *les lois de finances peuvent également contenir toutes dispositions relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature* » (...).

Cette formulation avait le mérite de la clarté : les lois de finances, c'était d'abord et avant tout la fixation du montant des recettes et des dépenses du budget de l'État. Par ailleurs, il n'était pas obligatoire de faire figurer dans la loi de finances des dispositions sur les ressources fiscales, sauf celles qui concernent au premier chef leurs modalités de fixation et de recouvrement.

La loi organique de 2001 relative aux lois de finances aborde *Les impositions de toute nature* dans le Titre 2 *Des ressources et des charges de l'État*, en son article 2 alinéa 2 :

- « *Les impositions de toute nature ne peuvent être directement affectées à un tiers qu'à raison des missions de service public confiées par lui* (...) ».

À partir de cette acception, la loi organique reprend en son article 34 les dispositions précédentes de la distinction de la loi de finances en 2 parties distinctes :

- une première partie, qui fixe les dispositions relatives aux recettes et aux conditions générales de l'équilibre financier ;
- une seconde partie, qui arrête les moyens affectés aux différentes politiques publiques.

Au fil des ans, et compte tenu d'une législation fiscale de plus en plus complexe et donc, par voie de conséquence, abondante et technique, le volet recettes de la loi de finances a pris une importance que le législateur de 1959 aurait certainement jugée démesurée.

La simple lecture des 272 pages (intercalaires comprises) du document principal présentant le dernier projet de loi de finances connu - celui pour 2010 - donne un bon exemple de cette tendance. Qu'on en juge :

- d'abord, quant à sa présentation d'ensemble :
 - exposé général des motifs : 27 pages ;
 - articles du projet de loi et exposé des motifs par article : 61 articles sur 151 pages (dont 33 articles sur 111 pages pour les ressources, 1 article sur 3 pages pour les conditions générales de l'équilibre financier et 25 articles sur 37 pages pour les moyens des politiques publiques et les dispositions spéciales) ;
 - états législatifs annexés : 29 pages, présentant le détail de l'ensemble des recettes du Budget de l'État et des budgets annexes, et la répartition - par mission et programme des crédits du Budget de l'État, des budgets annexes, des comptes d'affectation spéciale et des comptes des concours financiers ainsi que la répartition des autorisations de découvert ;
 - informations annexes : 53 pages présentant essentiellement les évolutions entre crédits proposés pour 2010 et crédits votés pour 2009. On retiendra plus particulièrement dans ces pages celles qui exposent l'équilibre du Budget de l'État selon la présentation applicable communément aux budgets des collectivités locales (*cf.* document 8).
- ensuite, quant à la composition du Titre consacré aux Ressources :
 - impôts et ressources autorisés : 77 pages (dont 1 article sur 3 pages pour l'autorisation de percevoir les impôts existants et 11 articles sur 74 pages pour les mesures fiscales) ;
 - ressources affectées : 32 pages (dont 8 articles sur 18 pages pour les dispositions relatives aux collectivités territoriales et 13 articles sur 14 pages pour les autres dispositions).
- enfin, quant aux articles concernant la législation fiscale proprement dite (26 articles sur 97 pages) par rapport à la totalité de la loi de finances (61 articles sur 186 pages) :
 - impôts et ressources autorisés : 12 articles sur 77 pages ;
 - ressources affectées : 4 articles sur 5 pages ;
 - mesures fiscales incluses dans les moyens des politiques publiques : 10 articles sur 15 pages.

Cette simple énumération montre combien le sujet de la législation fiscale était en l'espèce prépondérant et la discussion parlementaire l'a montré par l'intensité des débats qui ont porté plus sur la fiscalité que sur l'utilisation budgétaire des crédits ouverts. Ceci a été particulièrement vrai pour la LFI pour 2010 et a été illustré à l'excès par l'énergie consacrée à l'examen de l'article 2... qui, à lui seul, n'était rien moins que la réforme de la taxe professionnelle et, en corollaire, une modification substantielle de la répartition des impôts entre État et collectivités locales. Le texte de ce seul article, déjà difficile à comprendre au stade du projet, est devenu - dans un calendrier parlementaire d'une session budgétaire également bien fournie par ailleurs - un monument d'une complexité telle qu'une année n'a pas encore suffi à en démêler les arcanes.

Certains voudront y voir un exemple caricatural donc exceptionnel ; d'autres, plus nombreux, peuvent légitimement penser que la procédure ainsi suivie n'est pas adaptée pour l'établissement d'une législation fiscale efficace, équitable et simple.

Le CESE préconise donc que soit mis en place un nouveau processus parlementaire qui modifierait la loi organique de 2001 pour faire place à une « loi fiscale annuelle », distincte de la loi de finances.

Cette loi fiscale annuelle, qui trouverait utilement sa place en milieu d'année, devrait être définie comme le texte qui fixerait l'existence et les modalités d'assiette et de recouvrement de l'ensemble des impôts et taxes qui seraient en vigueur pour l'exercice suivant, que ce soit pour l'État, pour les collectivités locales ou pour les régimes sociaux. Dans cette perspective, la loi de finances aurait pour seul rôle en la matière, en constatant le montant des impôts et taxes affectés à l'État à taux constant, de fixer les taux qui seraient à appliquer pour répondre aux conditions requises pour l'équilibre financier du budget.

Pour accentuer le caractère solennel et exceptionnel de cette « loi fiscale annuelle », on peut envisager de l'assortir de conditions particulières, quant à son adoption et à sa promulgation. Par exemple, une adoption dans les mêmes termes à la majorité absolue des membres de chacune des deux Chambres, et une promulgation après déclaration par le Conseil Constitutionnel de sa conformité à la Constitution. Une telle solennité marquerait bien chaque année l'aboutissement du débat citoyen élargi que justifie la législation fiscale.

2. Préparer autrement la loi fiscale

Il va de soi que la « loi fiscale annuelle » - dans l'acception qu'on vient de lui donner - devient dès lors un élément majeur et récurrent des débats du Parlement. Cela implique d'emblée un autre mode d'élaboration et de discussion de la législation fiscale dont il faut souligner qu'elle est avant tout l'expression de choix politiques concertés, plutôt que l'accumulation d'options administratives.

Jusqu'ici, la conception ou l'évolution de cette matière demeure l'apanage de l'administration de l'État qui, à la demande du gouvernement, dispose seule des moyens à cet effet. Ce rôle est bien évidemment et d'abord dévolu au ministère des Finances, où existe une Direction de la législation fiscale (DLF), actuellement positionnée au sein de la Direction générale des finances publiques (DGFIP). Cette direction a pris - après de nombreux avatars organisationnels - la suite du Service de la législation fiscale (SLF) dont il convient de rappeler qu'en 1977 il avait cessé expressément d'être placé sous l'autorité du directeur général des Impôts pour être rattaché directement au ministre, avec pour missions : la préparation des textes à caractère législatif, l'information du Parlement sur les effets chiffrés des modifications de la loi fiscale, l'élaboration des instructions générales pour l'application des textes fiscaux et la conduite des relations internationales en matière fiscale.

Ce positionnement a perduré jusqu'en 1998, année où la mise en œuvre d'une nouvelle organisation du ministère des Finances a replacé la DLF au sein de la Direction générale des impôts (DGI), elle-même ensuite intégrée au sein de l'actuelle DGFIP.

D'autres ministères disposent également d'équipes (parfois légères) dédiées au suivi de telle ou telle fiscalité spécifique - au premier rang desquels le ministère de l'Intérieur, dont la Direction générale des collectivités locales (DGCL) dispose d'un bureau de la fiscalité locale. Mais il existe aussi des bureaux de la fiscalité dans d'autres ministères ; on citera par exemple le ministère de l'Agriculture (au sein du service des affaires financières), le ministère de la Défense (au sein de la direction financière), le ministère en charge du Développement durable (au sein du service de l'économie et de l'intégration du développement durable), le ministère en charge de l'Équipement, (au sein de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages) et le ministère en charge des Transports (au sein du secrétariat général de la Direction générale de l'aviation civile).

Au total, on peut considérer que l'expertise ne fait pas globalement défaut. Toutefois, la grande spécialisation des compétences et leur positionnement souvent subalterne dans les organigrammes ministériels sont de nature à encourager les évolutions techniques, partielles et non coordonnées de la législation fiscale !

Ceci nuit à la bonne compréhension des objectifs globaux qui doivent être assignés à cette législation et donc aboutit trop souvent à l'illisibilité des textes, tant pour ceux à qui ils s'appliquent (citoyens et/ou contribuables) que parfois - et cela est très préoccupant - pour ceux qui en statuent (élus nationaux et/ou élus locaux). Les exemples récents concernant les réformes attendues d'impôts aussi emblématiques que la taxe carbone ou plus encore la taxe professionnelle - tout autant que la mise en œuvre de dépenses fiscales aussi sensibles que le crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunts immobiliers liés à l'acquisition d'une résidence principale ou que la baisse de la TVA pour le

secteur de la restauration - attestent que l'évolution des régimes fiscaux ne peut pas s'envisager de façon pérenne si elle ne procède que d'une sorte de « concours Lépine permanent » dont les inventions les plus remarquables seraient en outre assorties d'un mode d'emploi aussi abscons que possible.

Ceci est d'autant plus dommageable que la pérennité des systèmes fiscaux constitue, on le sait, une des attentes prioritaires des investisseurs, qu'ils soient nationaux ou étrangers. Et ceci peut également conduire la législation fiscale à ne plus respecter les principes mêmes qui fondent la sécurité juridique et notamment les objectifs de valeur constitutionnelle que sont l'intelligibilité et l'accessibilité de la loi, ce qui a entraîné récemment certaines censures du Conseil Constitutionnel. Or, la mise en œuvre récente du dispositif de la Question prioritaire de constitutionnalité (QPC) - instituée par la loi organique du 10 décembre 2009 - est certainement de nature à entraîner la fragilisation d'une législation fiscale trop souvent établie jusqu'ici dans l'urgence, souvent pour répondre à des situations catégorielles et/ou conjoncturelles.

C'est pourquoi il apparaît légitime de concevoir une autre façon de préparer la loi fiscale. L'expertise existe et les techniques sont connues : il reste à mettre en synergie toutes ces capacités d'analyse. La volonté politique ne fait certainement pas défaut : il reste à faciliter les conditions de sa synthèse. Au total, il importe donc de mieux positionner le processus d'élaboration de la « loi fiscale annuelle ».

Le CESE préconise donc que soit créé un « Office parlementaire de la fiscalité » disposant d'un pouvoir d'interpellation directe sur les administrations gérant la fiscalité et/ou en assurant un suivi statistique. Il recommande en outre que les moyens d'expertise nécessaires à la conception ou à l'évolution de la législation fiscale soient intégrés à cet Office.

Dans la perspective de la « loi fiscale annuelle », « l'Office parlementaire de la fiscalité » proposé pourrait même être conçu comme une Commission mixte paritaire (CMP) particulière car permanente. Ainsi serait renforcée et confortée la conception même de la législation fiscale ; ainsi serait préparée au mieux l'adoption (dans les conditions proposées plus haut) des textes requis.

Ambitieux et novateur, ce dispositif paraît seul de nature à répondre aux objectifs de lisibilité et de bonne compréhension d'une législation fiscale globale, assurant la synthèse entre la fixation des produits fiscaux et assimilés, attendus par les différentes autorités publiques parties prenantes à l'impôt (État, collectivités locales, régimes sociaux) et l'acceptabilité desdits impôts par les contribuables ou les cotisants concernés par ces produits fiscaux et assimilés.

3. Suivre autrement la loi fiscale

Il va de soi que la « loi fiscale annuelle » trouvera la plénitude de ses effets si l'on s'attache à en mesurer les impacts (au plan individuel, catégoriel ou global) de façon permanente pour en adapter les contours au fil du temps. Toutefois, assurer l'intelligibilité et la pérennité de la législation fiscale ne doit évidemment pas conduire à en interdire l'amélioration et l'évolution. C'est ici comme ailleurs l'épineux problème du suivi de la législation voire même celui de la réglementation qui en découle.

En l'espèce, ceci doit conduire à procéder à un réexamen de la répartition des tâches entre le Parlement - au travers de « l'Office parlementaire de la fiscalité » - et les administrations concernées, au premier rang desquelles le ministère en charge de l'Économie et des finances et le ministère en charge du Budget et des comptes publics - au travers de la DGFIP, direction qui assure actuellement aussi bien l'établissement et la perception des principaux impôts et taxes pour le compte de l'État et des collectivités que la tenue des comptes de la quasi-totalité des entités publiques nationales ou locales. Le rôle fondamental joué aujourd'hui en la matière par la DGFIP ressort des principaux chiffres qu'elle présente dans son rapport annuel pour 2009, que cela concerne les particuliers (36,4 millions de déclarations de revenus ; 28,2 millions d'avis de taxes d'habitations ; 28,9 millions d'avis de taxes foncières ; 8,2 millions de foyers bénéficiaires de la prime pour l'emploi), les professionnels (1,6 million d'entreprises soumises à l'IS ; 3,8 millions d'avis de TP ; 4,2 millions d'entreprises soumises à la TVA), le foncier (102,6 millions de parcelles répertoriées ; 47,8 millions de locaux répertoriés) ou encore l'activité bancaire (plus de 35 000 comptes de dépôts au Trésor ; plus de 84 000 comptes au titre de préposé de la CDC). Toutefois, s'il est clair que la DGFIP est seule en mesure d'établir les statistiques utiles au suivi et à l'évaluation découlant de sa gestion ou des contrôles y afférant, ce n'est pas défiance à son égard d'envisager que soit confié à d'autres le rôle de procéder à l'évaluation elle-même pour définir la pertinence et l'adéquation dans le temps des options législatives retenues.

Ceci, qui vaut pour la DGFIP, vaut bien sûr également pour toutes les entités administratives qui ont un rôle de gestion de telle ou telle procédure fiscale, dans quelque domaine que ce soit. Quant aux entités administratives qui ont uniquement un rôle de conception ou d'observation en matière fiscale, leur positionnement méritera d'être revu. On pourrait envisager un rattachement total ou partiel à « l'Office parlementaire de la fiscalité ».

Quant au rôle d'observation qui est actuellement dévolu en matière de fiscalité à plusieurs entités distinctes, il pourrait être revisité, voire redéfini dans certains cas. Ainsi, un remaniement de tout ou partie des missions actuellement dévolues (et d'ailleurs peut-être parfois peu ou pas exercées) par la Conférence nationale des finances publiques (CNFP), par le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO), par la Conférence nationale des exécutifs (CNE) pourrait être utilement envisagé.

Le CESE recommande la mise en place d'une « Conférence nationale de l'Impôt » qui, en fédérant (ou en absorbant) les organismes préexistants en la matière, pour tout ou partie de leur activité, aurait pour mission d'établir chaque année un rapport sur l'exécution de la « loi fiscale annuelle » - rapport qui devrait être obligatoirement visé par la « loi fiscale annuelle » de l'année suivante.

S'agissant des avis qui pourraient être également visés par la « loi fiscale annuelle », un avis annuel systématique du CESE pourrait avantageusement être envisagé et ce d'autant plus que sa nouvelle composition sera de nature à élargir son appréciation en la matière.

Enfin, les conditions de sa bonne évaluation ne seraient rien si la « loi fiscale annuelle » ne répondait pas à l'impératif de pérennité des dispositifs qui doit présider à son établissement. En l'espèce, la définition même du champ de la « loi fiscale annuelle » est en cause. De même qu'elle devra couvrir l'ensemble des impôts, taxes et cotisations - qu'ils soient ou non inclus dans le champ actuel des prélèvements obligatoires - elle devra expressément être établie en fonction des options qu'on retiendra sur plusieurs questions préalables. On retiendra notamment : la question de la non rétroactivité d'une mesure fiscale, celle de la durée de vie d'une mesure fiscale, celle de la fixation de ses critères intangibles d'évaluation ou encore celle du délai minimal de non-révision d'une disposition fiscale.

Il faut de vrais débats et du temps pour pouvoir établir puis apprécier (pour la conserver ou non) une disposition de législation fiscale. Il faudra de vrais débats et du temps pour définir le champ et la portée de la « loi fiscale annuelle » elle-même. Il en va de la réponse aux attentes de lisibilité et de justice qui montent dans le pays.

CONCLUSION

À de nombreuses reprises, et particulièrement lors de la présente mandature, le CESE a orienté ses réflexions en matière de finances publiques vers la recherche d'une meilleure compréhension des éléments constitutifs de la recette publique. De la même façon, il s'est attaché à promouvoir une meilleure transparence dans les circuits financiers trop complexes existant entre les différents échelons d'administration publique. Ceci l'a amené notamment à recommander les clarifications susceptibles de renforcer le contrat social au sein de notre pays et de conforter l'attractivité de notre territoire.

Plus particulièrement, s'agissant des relations financières entre l'État et les collectivités locales, le CESE a émis des avis dont on peut se réjouir qu'ils aient été peu ou prou pris en compte par la plupart des acteurs ; hélas on peut tout aussi bien regretter que cette prise en compte ait été néanmoins insuffisante pour que les remises en cause nécessaires et que les débats préalables indispensables aient vraiment lieu. Et si certaines réformes notamment en matière fiscale ont bien été entreprises, elles ont par trop ressemblé aux précédentes, car partielles et parfois contradictoires - traduisant en cela la difficulté de dialogue entre les responsables des différentes entités publiques parties prenantes au bon accomplissement du service public et en charge - à ce titre - du mieux-être de nos concitoyens. Comment s'étonner dès lors que les incompréhensions et les perplexités qui sont le lot des décideurs (ceux qui votent la législation fiscale, et ceux qui l'appliquent à destination de leurs administrés respectifs) ne trouvent pas un écho amplifié auprès de ceux qui la subissent (les contribuables), ou encore auprès de ceux (les citoyens) au nom de qui est votée et édictée cette législation fiscale, ensuite assortie de toute une réglementation toujours plus absconse qui s'en déduit ?

On l'aura compris, les recommandations incluses dans le présent avis résultent bien sûr d'abord du constat de tous les déficits publics actuels, qu'il importera de combler dans les prochaines années de façon certainement progressive et graduelle. Elles prennent toute leur valeur pour ce qui concerne l'État et les collectivités locales, mais n'auront assurément leur plein effet que si elles s'appliquent à l'ensemble des constituants de la recette publique, quel qu'en soit notamment le statut juridique. Mais au-delà de cela, ces recommandations procèdent également de certaines références historiques que la situation actuelle de nos finances publiques ne peut manquer d'éveiller dans notre mémoire collective. Face aux échéances qui se profilent en matière de finances publiques et pour éviter aujourd'hui les excès ou les débordements que notre Histoire a déjà connus en d'autres temps, il importe que l'adhésion à l'impôt demeure un principe fondateur. Cela plaide pour que les « sachants » acceptent de partager leur expertise pour permettre la redéfinition du « pacte fiscal citoyen » comme véritable synthèse entre les autorités publiques qui appellent la contribution financière des citoyens d'une part, et les contribuables qui assurent la recette

publique d'autre part. C'est tout l'enjeu de la « loi fiscale annuelle » et de son caractère à la fois exceptionnel et solennel - tel que proposé dans le présent avis.

Instituer la « loi fiscale annuelle »... le caractère très ambitieux de cette proposition amènera inmanquablement les réticences. D'abord celles que s'attirent toujours les idées nouvelles, même quand elles répondent sans conteste aux critiques de l'existant ; mais aussi celles émanant des institutions qui se sentiraient agressées dans leurs prérogatives actuelles, ou bien celles qui ne souhaiteraient peut-être pas - autant qu'elles le proclament - monter en première ligne sur de tels sujets certes épineux. Mais là encore l'Histoire doit nous alerter, et qui sait pour une fois, nous servir de leçon : en décembre 1786, sur le conseil de son ministre Calonne, le roi Louis XVI décida de consulter une Assemblée de notables - réunie à cet effet - sur ses « *vues très importantes pour le soulagement de mes peuples, pour la réformation de plusieurs abus et pour l'ordre de mes finances* » ; lesdits notables (avec certainement d'excellents arguments, au moins à leurs yeux) n'estimèrent pas utile de répondre à cette attente et il ne fallut pas attendre très longtemps pour que - l'échec de cette concertation et l'aggravation des déficits publics aidant - les États généraux en viennent, parmi d'autres décisions d'une toute autre portée parfois fatale, à édicter des principes fondamentaux quant au pacte fiscal entre l'État et les citoyens.

Plus de deux siècles plus tard, et sans outrer le propos sur d'éventuelles similitudes de situations, on doit sans tarder décider de s'engager légitimement dans un nouveau processus de définition et de meilleur suivi de la législation fiscale - et ce notamment, en conjuguant de la meilleure façon possible la complexité croissante de l'administration publique à tous ses niveaux, la nécessaire prise en compte des éléments de justice sociale et l'impérieuse obligation de promouvoir notre compétitivité économique. C'est tout l'enjeu de l'institution de la « loi fiscale annuelle ».

Deuxième partie
Déclarations des groupes

Groupe de l'agriculture

Le groupe a adressé ses félicitations au rapporteur qui a réussi à rendre claires et intelligibles les finances publiques. En rappelant les fondamentaux, en revenant aux sources mêmes du droit public, le sujet et ses enjeux sont accessibles à la compréhension de tous.

Le groupe approuve la volonté de rétablir la confiance du contribuable. Si d'un côté, tous les efforts doivent être entrepris pour garantir l'équilibre des finances publiques, d'un autre côté il est fondamental que les citoyens approuvent la logique qui gouverne les finances publiques et l'établissement de l'impôt. Pour raffermir cette confiance, il est proposé que le processus d'élaboration de la loi fiscale soit simplifié. On ne peut qu'être d'accord avec cette proposition.

Toutefois, le groupe reste circonspect sur la proposition de création d'un Office parlementaire de la fiscalité. Cette nouvelle structure pourrait rendre finalement plus opaque et plus complexe l'élaboration de la loi fiscale. Les bureaux fiscaux, répartis dans différents ministères, permettent de mieux préparer les textes en tenant compte des spécificités de certains secteurs. Il faudrait préciser les attributions de cette structure.

En revanche, le groupe approuve tout à fait la proposition de mettre en place un nouveau processus, pour faire place à une loi fiscale annuelle, distincte de la loi de finances. Par ailleurs, la Conférence annuelle de l'impôt semble être une bonne idée pour établir un rapport sur l'exécution de la loi fiscale. Il s'agirait là, pour le citoyen, d'un point de repère visible sur la fiscalité.

Pour conclure, le groupe de l'agriculture soutient tout à fait la proposition que le CESE présente, chaque année, un avis sur la loi fiscale.

Le groupe de l'agriculture a voté le texte.

Groupe de l'artisanat

L'avis vise à remettre le citoyen au cœur du débat fiscal. Le groupe de l'artisanat partage pleinement cette préoccupation. Il y a en effet un besoin de compréhension, de lisibilité, de simplification et de stabilité de la loi fiscale qui appelle à des changements d'urgence dans la conception comme dans le suivi de cette législation. Ce besoin est ressenti par les entreprises artisanales et de l'économie de proximité qui s'interrogent, chaque année, sur la pérennité de tel dispositif fiscal, avec les conséquences qui en découlent sur leurs décisions d'embauche ou d'investissement.

L'avis propose une approche plus pédagogique et démocratique de la loi qui permette de refonder « un pacte fiscal citoyen ». Le groupe de l'artisanat adhère à cet objectif destiné à favoriser l'association des citoyens et leur compréhension des prélèvements publics, voire leur acceptation d'arbitrages budgétaires liés à la nécessaire réduction des déficits de notre pays.

Ce « pacte fiscal » appelle notamment une plus grande responsabilisation du citoyen. Le groupe de l'artisanat salue à ce titre la proposition que chacun participe pour un montant - fût-il symbolique - à l'impôt sur le revenu ; cela favoriserait la prise de conscience, par chaque citoyen, de sa contribution aux divers services publics dont il est usager.

En revanche, le groupe de l'artisanat considère que le prélèvement à la source de cet impôt soulèverait plusieurs difficultés : d'une part, la remise en cause d'un des principes appliqués à cet impôt auquel les ménages sont très attachés, à savoir le quotient familial et d'autre part, la création d'une nouvelle contrainte administrative pour les entreprises qui auraient davantage besoin de simplification en ce domaine.

L'avis propose par ailleurs une nouvelle méthode de conception, d'adoption et de suivi de la loi fiscale qui participerait à la construction de ce « pacte fiscal citoyen ». Le groupe de l'artisanat soutient un tel objectif destiné à favoriser l'adhésion du citoyen à l'impôt, dès lors que celui-ci en comprend mieux la justification et l'emploi qui en est fait, mais aussi qu'il peut en suivre les effets concrets.

Le groupe de l'artisanat salue en particulier la proposition d'évaluer les dispositifs fiscaux, lors de leur conception puis au cours de leur application. Il estime notamment qu'il est nécessaire de procéder à un examen au cas par cas de chaque dispositif, avant de décider de sa modification ou de sa suppression, afin que soit bien mesuré l'impact d'une telle décision sur l'emploi et sur l'économie en général.

Malgré le caractère concret et pertinent des propositions de l'avis, le groupe de l'artisanat regrette que celui-ci n'ait pas ouvert de débats sur les divers choix politiques possibles pour répondre au besoin de réduction des déficits publics tout en alliant compétitivité économique et justice fiscale, en particulier sur le choix de la TVA sociale. Il aurait souhaité que la question des prélèvements obligatoires soit davantage creusée car elle préoccupe aujourd'hui un très grand nombre de citoyens et d'entreprises, tant le poids des cotisations sociales a pris de l'ampleur ces trente dernières années.

Pour conclure, le groupe de l'artisanat a voté l'avis.

Groupe des associations

Constatant le caractère abscons de notre système fiscal, l'avis qui nous est présenté invite à repenser les liens entre le statut de contribuable et celui de citoyen. En rappelant les articles 13, 14 et 15 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789, le rapporteur souligne le nécessaire approfondissement de la démocratie fiscale. Le groupe des associations souscrit pleinement à cet impératif.

Les réformes partielles, incessantes et parfois contradictoires de la fiscalité rendent difficile, voire impossible une compréhension citoyenne des enjeux fiscaux. Les propositions contenues dans l'avis visent à clarifier le système fiscal français, à en faciliter la lecture par les citoyens mais surtout à renforcer le pouvoir de contrôle parlementaire sur la fiscalité en créant notamment un « Office parlementaire de la fiscalité ». Nous ne pouvons qu'adhérer à l'idée selon laquelle les citoyens et leurs représentants doivent se réapproprier la politique fiscale. Toutefois, il est regrettable que cet Office parlementaire ne prévoit pas de représentation de la société civile, élément semblant indispensable dans le cadre d'une véritable démocratie fiscale.

La deuxième proposition, dont on doit saluer la présence dans cet avis, concerne la possibilité de scinder l'actuelle loi de finances : une « loi fiscale annuelle » chargée de fixer la nature, l'assiette et les modalités de recouvrement des impôts, taxes et cotisations sociales qui précéderait la loi de finances se limitant alors à fixer les taux en fonction des dépenses. Cette proposition paraît propre à la fois à dépassionner les débats parlementaires au moment de l'établissement du budget et à faciliter la compréhension des enjeux par l'ensemble des citoyens.

En dehors des propositions formelles, l'avis évoque un certain nombre de réformes possibles. Le groupe des associations souhaite revenir sur trois d'entre elles.

La fusion de l'Impôt sur le revenu (IR) et de la Contribution sociale généralisée (CSG) pose le problème de la spécificité du système de protection sociale français. La CSG, garante du financement de ce système, doit plutôt être conservée, même si elle doit sans doute être réaménagée.

D'autre part, des réserves s'imposent quant aux avantages d'un prélèvement de l'impôt à la source dans la mesure où, précisément, le caractère déclaratif de l'impôt assure davantage d'information et d'implication du citoyen-contribuable, éléments fondamentaux pour une véritable démocratie fiscale.

Enfin, dans le souci que chaque citoyen se sente investi de sa responsabilité fiscale, l'avis évoque l'opportunité d'une contribution directe pour tous, « l'euro symbolique » pouvant s'appliquer à ceux dont les facultés ne permettent pas une contribution plus importante. Cette initiative est intéressante, dans la mesure où elle serait précisément à même de mieux lier le statut de citoyen à celui de contribuable, dans l'esprit de la Déclaration de 1789. Toutefois, il est nécessaire d'insister fortement sur la justice fiscale qui doit s'opérer. Pour que la justice fiscale ne soit pas un vain mot, il faut effectivement une revalorisation et une plus grande progressivité des impôts directs pour permettre d'alléger les impôts indirects - en particulier la TVA dont nous savons que, relativement, elle pèse davantage sur ceux d'entre nous qui sont les moins favorisés.

Le groupe des associations a voté l'avis.

Groupe de la CFDT

En cette période de déficits publics aggravés, 7,6 % du PIB dont 6,2 % pour le seul État en 2009, l'avis se garde de délivrer l'ordonnance permettant de les résorber. Il consacre ses principales recommandations à la méthode qui permettrait de penser dans une plus grande sérénité et une plus grande transparence des réformes fiscales de fond, indispensables tant sur le plan économique que social. L'idée consiste à délier l'élaboration de loi fiscale de celle de la loi de finances et de confier la première à un Office parlementaire, sorte de commission mixte paritaire permanente, qui définirait les principes de l'impôt et en particulier son assiette, quand la seconde en définirait les taux pour déterminer les recettes de l'État.

La CFDT considère que cette idée novatrice mérite d'être approfondie. Pour être lisible, compréhensible et admise par les contribuables, et en premier lieu par les citoyens, la fiscalité ne peut être réformée dans ses principes au gré des besoins conjoncturels qu'est sensée traduire une loi de finances dont l'élaboration ne favorise pas la recherche du consensus. Les polémiques sur la réforme de la taxe professionnelle sont là pour nous le rappeler.

Ce soutien de la CFDT à une intention qu'elle juge prometteuse et qui la conduit à voter l'avis s'assortit cependant de réserves sur plusieurs des orientations sous-jacentes qui précèdent ses préconisations premières. Même si les débats de la section ont permis d'en atténuer le caractère tranché initial, certaines des pistes de réforme pressenties, souvent sous prétexte de simplification, sont discutables.

Le système de prélèvements obligatoires français est complexe et souvent inutilement complexe. Un rapport sur ce thème adopté en novembre 2005 par notre assemblée l'avait déjà établi. L'abondance de taxes particulières, la multiplicité des dépenses fiscales et de règles dérogatoires en sont la principale explication.

Il faut simplifier, c'est vrai. Mais il ne faut pas se tromper de cible.

Ainsi, pour la CFDT, il n'y a rien de complexe dans l'affectation d'impôts et de taxes au financement de la protection sociale dès lors que la nature des prestations le justifie. Depuis leur création, les assurances sociales ont évolué vers la prise en charge de prestations de plus en plus universelles. C'est vrai à l'évidence des prestations famille et maladie et rien ne pourrait justifier aujourd'hui que seules des cotisations assises sur les revenus du travail financent ces prestations. C'est également vrai de certaines prestations vieillesse ou chômage qui relèvent de la solidarité nationale, comme par exemple le minimum vieillesse ou l'allocation de solidarité spécifique pour les chômeurs en fin de droit. Il n'y a rien de compliqué à justifier que l'impôt doive financer des prestations universelles de solidarité, fussent-elles versées par des administrations de sécurité sociale.

C'est ce qui conduit la CFDT à considérer que le débat sur la fusion de l'impôt sur le revenu et de la CSG, suggéré comme important dans l'avis, est un faux débat. Ce projet fait partie de ces idées *a priori* « de bons sens » et consensuelles sur lesquelles droite et gauche sembleraient pouvoir s'accorder. L'argument invoqué est tout à fait louable : il s'agit de faire en sorte que tous les Français paient l'impôt sur le revenu et se sentent concernés par l'emploi qui est fait de l'impôt. La CFDT partage évidemment ce souci de réhabiliter l'impôt et de lui redonner son caractère citoyen. Mais pour elle, la fusion IR-CSG est une fausse bonne idée pour au moins deux raisons :

- la CSG doit rester affectée à la protection sociale. Il ne peut y avoir confusion des ressources de la protection sociale et de l'État. Ce serait la porte ouverte à des arbitrages incessants au gré de l'évolution de la conjoncture ;
- fusionner CSG et IR, c'est soit étendre les caractéristiques de l'IR à la CSG, soit l'inverse. Dans le premier cas cela veut dire que le quotient familial s'appliquerait à la CSG. Certains ménages pourraient donc en fait ne plus payer de CSG. Les niches fiscales auraient le même effet. Dans le second cas, c'est plus simple : la progressivité de l'impôt sur le revenu disparaîtrait.

Ni l'une ni l'autre de ces perspectives ne peut être acceptée par la CFDT.

L'urgence est ailleurs, dans une véritable réforme de l'IR qui lui redonne son caractère progressif pour tous. Les caractéristiques de cet impôt sont devenues telles que si le taux maximal de la tranche la plus élevée du barème de l'impôt passait de 40 à 50 %, le rendement supplémentaire qui en résulterait serait inférieur à 3 mds €, c'est-à-dire moins qu'une augmentation du taux de la CSG de 0,3 point. Et un ménage composé d'un couple et de trois enfants aux revenus annuels de 250 000 euros ne serait même pas concerné. Si l'on veut vraiment, comme la CFDT, rééquilibrer la fiscalité au profit de l'impôt progressif, il est indispensable que celle-ci soit assise sur les personnes et non plus les ménages comme c'est désormais le cas dans presque toute l'Union européenne. Faute de quoi ce sont les célibataires, les veufs et les divorcés qui paieraient le plus toute augmentation du barème.

Trois principes doivent selon nous guider cette réforme : la soumission de tous les revenus au barème progressif sans abattement - à commencer par les dividendes -, le remplacement du quotient familial par une allocation forfaitaire par enfant et la suppression des niches fiscales dont l'intérêt économique, social et environnemental n'est pas avéré. Telles sont les conditions nécessaires à l'élaboration d'un nouveau barème d'impôt plus progressif et plus juste et à un rééquilibrage de la fiscalité favorable aux bas et moyens revenus.

La CFDT regrette enfin que la question du prélèvement à la source n'ait pas été abordée sans poser plus clairement les termes du débat. Jointe à celle de la fusion IR-CSG, elle peut laisser entendre qu'une fois le prélèvement opéré, les contribuables seraient quittes, ce qui n'est possible que si l'impôt est proportionnel ou au mieux progressif sur chaque élément du revenu, mais plus sur l'ensemble des revenus. Perspective que rejette évidemment la CFDT. Dans le cas contraire, il faudra toujours déclarer ses revenus et procéder à des régularisations l'année suivante. Le tout au prix d'un alourdissement des charges administratives des entreprises et de l'obligation pour les salariés de leur fournir des éléments de connaissance de leur vie privée. Il serait beaucoup simple et plus efficient de généraliser le prélèvement automatique mensuel, déjà choisi par plus de la moitié des contribuables.

Tout en regrettant que ces questions n'aient pu être abordées au fond, mais en considérant aussi que le texte soumis à notre assemblée n'entérine pas de position en la matière, la CFDT, soutenant l'idée force de cet avis, l'a voté.

Groupe de la CFE-CGC

L'avis aborde de manière pédagogique les fondements de l'impôt et ses diverses catégories. C'est une démarche utile car le poids des impôts apparaît trop lourd aux citoyens et la complexité de l'imposition tellement opaque que le principe même de l'imposition est sujet à critiques. Il est donc nécessaire d'expliquer à quoi servent les impôts payés par le contribuable, surtout au niveau local. Cela peut enrayer le sentiment d'injustice fiscale et responsabiliser davantage le citoyen.

De même replacer le poids de l'impôt au sein des prélèvements obligatoires paraît opportun, ne serait-ce que pour évaluer le reste à vivre.

Ainsi, si l'avis avait eu pour ambition de trouver des pistes nouvelles de fiscalité auprès des salariés au prétexte que le rendement de l'impôt sur le revenu est un des plus faibles en Europe, nous aurions clairement déclaré que « plus encore serait trop », quitte à passer pour une classe catégorielle hermétique au problème collectif de la Nation. Mais les débats en section ont montré que cette interprétation du travail qui nous est présentée n'est pas la bonne et nos inquiétudes ont été dissipées.

Imposer le revenu, imposer le capital, imposer la dépense, imposer l'entreprise, imposer au nom de l'écologie sont bien, et heureusement, logés sous le chapitre de débats récurrents à reprendre.

Dès lors qu'il s'agit de rouvrir des dossiers de notre fiscalité pour réexaminer l'élaboration de la loi fiscale, son contrôle en matière d'exécution, ses équilibres, ses nombreuses exceptions, ses procédures de recouvrement, les moyens des régions, des départements, des communes, le groupe de la CFE-CGC y est favorable.

La réforme globale de l'impôt en France n'est-elle pas d'ailleurs une antienne de plusieurs gouvernements de quelques bords politiques qu'ils soient ? Que n'a-t-on pas entendu sur la fusion impôt sur le revenu et CSG, sur le prélèvement à la source ou sur le quotient familial ? Sur tous ces thèmes, la CFE-CGC a fait des propositions. Pour la CFE-CGC, la réforme de l'impôt n'est pas taboue, nous rappelons seulement qu'il s'agit d'un débat de fond.

Le groupe de la CFE-CGC a voté l'avis.

Groupe de la CFTC

Dans un souci de justice sociale, le groupe de la CFTC estime que la capacité contributive doit être le plus largement possible prise en compte dans la fiscalité. Cela conduit à privilégier l'IR, impôt progressif qui tient compte de la situation familiale du contribuable.

La croissance française s'appuyant principalement sur la consommation des ménages, le groupe de la CFTC, dans le contexte actuel, considère qu'il est important de ne pas augmenter l'imposition de ces ménages.

S'agissant de l'impôt sur le revenu, notre groupe est favorable à la progressivité de l'imposition. Toutefois, il considère que le poids des prélèvements obligatoires doit être mieux encadré afin que ces prélèvements ne soient pas source de démotivation. En outre, il convient également que ces impôts soient mieux répartis afin qu'ils ne pèsent pas sur une part limitée de la population.

La CSG est un prélèvement proportionnel ayant une assiette plus large que l'IR. Le fait qu'elle inclut des revenus autres, notamment financiers, la rend plus efficace pour assurer le financement de la protection sociale.

Mais pour la CFTC, un prélèvement proportionnel ne tenant pas compte des charges familiales n'est pas socialement juste.

C'est pourquoi la CFTC préconise la prise en compte des charges familiales dans le calcul de la CSG et cela sans fusion avec l'IR.

Notre groupe est attaché au maintien du quotient familial et du quotient conjugal. Dans un souci de justice fiscale et de responsabilité sociale, nous sommes favorables à une réflexion sur une nouvelle répartition de l'effort fiscal de l'IR, seulement la moitié de la population acquittant aujourd'hui cet impôt.

Concernant la proposition du rapporteur, d'articuler la suppression de l'ISF et du bouclier fiscal avec la suppression des allègements des droits de succession, la CFTC rappelle que l'impôt sur la fortune a été supprimé de fait pour les plus fortunés qui bénéficient du bouclier fiscal. Cet impôt subsiste donc seulement pour les classes moyennes. En conséquence, la CFTC adhère à votre préconisation.

Nous jugeons séduisante l'idée d'une harmonisation fiscale de l'impôt sur les sociétés, à l'échelle européenne, afin de supprimer au moins en partie certaines distorsions. Toutefois, le fait que ce soit les derniers leviers de pouvoirs nationaux, cela sera très difficile à réaliser.

Alors que l'autonomie fiscale locale est une des pommes de discorde actuelle entre l'État et les collectivités locales, la CFTC considère qu'il est important de réaffirmer un lien fiscal entre l'entreprise et le territoire, notamment au travers de la taxe professionnelle. En effet, actuellement, les collectivités locales ne disposent ni des recettes en adéquation avec l'évolution de leurs dépenses de proximité, ni des moyens financiers d'assumer leur rôle d'investisseur public.

Le groupe de la CFTC ne peut qu'adhérer à la préconisation d'une fiscalité européenne concernant le développement durable et les politiques environnementales. En effet, seule une telle fiscalité n'altérera pas la croissance des pays européens.

Enfin, notre groupe approuve la proposition d'instaurer une loi fiscale annuelle qui fixerait l'existence et les modalités d'assiette et de recouvrement de l'ensemble des impôts et taxes en vigueur pour l'année suivante. Une telle évolution devra s'accompagner d'un dispositif de suivi et d'évaluation pour corriger diverses dérives ou effets pervers.

Pour conclure, un vœu de la CFTC : que le gouvernement adopte une réelle volonté de lutter contre toutes les fraudes qu'elles proviennent des foyers fiscaux ou des entreprises.

La CFTC a voté favorablement l'avis.

Groupe de la CGT

C'est un avis ambitieux dans ses objectifs qui nous est aujourd'hui soumis. Il constate à juste titre que le débat fiscal prend d'autant plus d'importance que des hausses d'impôts paraissent désormais inéluctables. La CGT pense cependant qu'il n'en avait guère moins lorsque l'on a abusivement pesé sur les ressources de l'État pour satisfaire à un dogme et complaire à ses principaux bénéficiaires. L'impôt est un des leviers de la cohésion sociale dès lors qu'il redistribue les richesses et finance le service public au nom du bien commun.

Après avoir rappelé les fondements de l'impôt, ses modalités et les multiples dispositions qui complexifient le système, l'avis aborde de façon synthétique les principaux éléments des débats fiscaux.

Sans reprendre ici tous ces moments de débats, la CGT pointe quelques interrogations.

Si l'impôt sur le revenu apparaît emblématique, l'avis relativise bien sa place dorénavant dans notre système fiscal : son assiette, ses taux ont été constamment réduits et de multiples dispositions comme le bouclier fiscal atténuent sa progressivité. À côté de cet impôt, l'autre impôt sur le revenu, la CSG, impôt proportionnel - majoritairement prélevé à la source - n'a cessé de voir ses taux augmenter et son produit croître. Pour autant, la CSG est un impôt spécifique, affecté au financement de la protection sociale et nous sommes attachés à cette affectation et opposés à une fusion IR/CSG qui poserait, comme l'indique l'avis, une série d'autres questions qui sont loin d'être toutes techniques. La CGT est soucieuse de l'autonomie des finances sociales, fondée sur une gouvernance propre et restant largement basée sur des ressources particulières, les cotisations sociales. Or, une des propositions phare de l'avis consiste en l'introduction d'une loi fiscale annuelle, distincte de la loi de finances qui définirait l'existence, les modalités d'assiette et de recouvrement de tous les impôts et taxes, destinés à l'État, aux collectivités locales et aux régimes sociaux.

Avec le dispositif proposé, on peut également s'interroger sur la réalité de l'autonomie fiscale des collectivités locales déjà mise à mal par les dernières évolutions fiscales, comme la mise en place de la contribution économique territoriale.

Autre interrogation : il nous paraît indispensable de lier le débat technique des modalités et taux de l'impôt avec le débat politique sur les missions financées par l'impôt. La CGT craint qu'une partie du débat qui a lieu actuellement à l'occasion de la discussion de la loi de finances se déroule également au moment de la discussion de la nouvelle loi fiscale, sans que ces deux débats soient nécessairement mis en cohérence.

Le rapporteur propose également que pour préparer et évaluer la loi fiscale un Office parlementaire soit créé avec les moyens d'expertise éventuels des administrations et plus précisément de la DGFIP. Il nous semble que les administrations devraient plutôt être contraintes de répondre aux demandes des parlementaires car elles disposent effectivement d'une réelle expertise.

Enfin, la CGT pense que l'intervention de la société civile avec un avis annuel du CESE est positive mais tardive et souhaite que celle-ci puisse également s'inscrire dans une démarche de propositions. Concernant la Conférence annuelle de l'impôt qui fédérerait les organismes préexistants dans lesquels les organisations syndicales ne sont généralement pas présentes et qui rendrait un rapport annuel, la CGT pense que, pour apporter à la démocratie fiscale, elle doit être complémentaire et articulée au débat parlementaire et à celui de la société civile.

Compte tenu de ces réserves, le groupe de la CGT s'est abstenu.

Groupe de la CGT-FO

Le groupe Force ouvrière tient en premier lieu à saluer la qualité du travail du rapporteur sur un sujet complexe et aux enjeux majeurs pour notre pays.

La première remarque portera sur le titre du chapitre I : la fiscalité française est effectivement complexe et sans doute volontairement inaccessible. Il faut donc une véritable réforme d'ensemble, mais pas seulement pour que le contribuable comprenne mieux. La justification première doit être de revenir aux fondamentaux d'impôts redistributifs et plus égalitaires ou équitables en fonction des richesses et des rémunérations de chacun. Pour le groupe FO, il faut rétablir une réelle progressivité de l'impôt. C'est pourquoi il est opposé à une fusion de l'impôt sur le revenu et de la CSG. FO défend d'ailleurs l'introduction d'une progressivité dans la CSG parallèlement à l'élargissement de son assiette aux revenus du capital. FO milite bien sûr aussi pour l'égalité des droits et de traitement, y compris territoriale, au niveau des impôts locaux.

En ce qui concerne le chapitre II, le groupe FO est en faveur d'une réforme fiscale globale, qui traite de toutes les ressources fiscales du moment.

Dans un contexte de régression sociale et de rigueur extrême, ayant pour conséquence de lourds sacrifices de la part des citoyens salariés, pour éponger les dégâts du capitalisme financier, l'imposition du capital aurait mérité un développement plus adéquat.

Imposer au nom de l'écologie n'est pas forcément pertinent du point de vue de l'objectif recherché. C'est même prendre le risque de rebuter les citoyens sur la nécessité de changer des comportements et de mieux respecter et protéger l'environnement. Pour la CGT-FO, il faut une véritable politique publique en faveur de l'écologie s'inscrivant dans une véritable stratégie de développement durable. Les mesures découlant de cette politique publique peuvent être fiscales (par exemple incitatives) mais elles sont pour l'essentiel à financer *via* les ressources et recettes globales des impôts comme toutes autres politiques publiques.

On impose pour mener à bien des politiques publiques et pour répondre aux besoins de la République sociale (services publics, santé, retraite, emplois, lutte contre les inégalités...). Pour le groupe FO, la préservation de l'environnement n'est pas une politique à part, mais doit faire partie de façon transversale et systématique d'une politique globale.

FO partage la préoccupation du rapporteur au sujet de la mise en place d'une contribution symbolique à l'impôt direct. Cela contribuerait à rétablir l'importance et le rôle de l'impôt aux yeux de chaque citoyen. Il va de soi que la mise en œuvre d'un tel principe ne peut être qu'associée à une réforme globale de la fiscalité.

En outre, le groupe FO s'interroge sur l'institution d'un « Office parlementaire de la fiscalité ». En effet, chaque parlementaire doit exercer pleinement ses responsabilités en la matière et il revient à chaque assemblée d'organiser ses travaux en conséquence.

Le groupe FO insiste sur l'annualisation des lois de finances, qui n'interdit pas de les inscrire dans un cadre politique stratégique pluriannuel. Les crises, aléas économiques, catastrophes, conflits, etc. montrent que prévoir à plus d'un an est déjà impossible. Il faut que les lois budgétaires restent annuelles et révisables pour que l'intervention publique puisse avoir lieu selon les urgences.

Mais FO s'interroge aussi quant à la proposition d'une « Conférence nationale de l'impôt », devenant institutionnelle et délibérative.

Cet avis n'était pas facile à engager à un moment où prédominent les polémiques récurrentes fondées sur des certitudes très libérales qui condamnent le poids de la fiscalité, de l'impôt, de la dette. Il a été mené à terme.

Ces réserves et certaines divergences ont amené le groupe FO à s'abstenir.

Groupe de la coopération

L'impôt est au cœur de notre pacte républicain, la mise en perspective historique proposée dans l'avis le souligne bien. Il convient donc de porter le plus grand soin à traiter de cette question. En démocratie, le contribuable est en effet avant tout un citoyen. Invité à prendre part à la gestion des affaires publiques, il est en droit d'exiger la transparence fiscale conformément à l'article 14 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789. Le Conseil économique, social et environnemental, appelait en 2006 dans un avis traitant des finances locales, à une « nouvelle donne » fiscale dans notre pays. Le groupe de la coopération partage aujourd'hui l'ambition d'un nouveau « pacte fiscal citoyen », auquel chacun devrait se sentir lié par une contribution directe, serait-elle symbolique.

La dégradation de nos finances publiques appelle à des choix cruciaux, au cœur desquels se trouvent les évolutions de la fiscalité et la gestion des dépenses publiques. Ces choix, qui peuvent être douloureux, seront d'autant plus partagés qu'ils seront compris. Les citoyens comme les entreprises ont en effet besoin d'une visibilité et d'une lisibilité pour conduire à bien leurs projets. Or, la complexité fiscale s'est accrue du fait notamment des enchevêtrements de compétences liées au processus de décentralisation, de la multiplication de règles particulières, et des revirements de législation. Cette situation a conduit à ce que l'avis désigne comme « une réforme partielle continue » de notre système fiscal, la formule est parlante. La réforme récente de la taxe professionnelle, remplacée par la contribution économique territoriale, semble ainsi avoir ajouté de la complexité à la complexité. Pour remédier à cette situation, notre assemblée avait d'ailleurs souligné avec force, dans le cadre de son avis sur la régulation financière, la nécessité notamment de réexaminer les niches fiscales devenues

surabondantes. C'est pourquoi le groupe de la coopération partage pleinement le souci pédagogique de voir se clarifier « la géographie fiscale » dans notre pays, géographie dans laquelle chacun se perd, et à partir de laquelle des évaluations pourront être faites et des évolutions proposées.

L'équation est bien sûr périlleuse et la réforme fiscale devrait pouvoir concilier justice sociale, efficacité des dépenses publiques et préservation de notre compétitivité.

Pour tendre vers ces objectifs, l'avis rappelle les règles qui doivent présider à l'établissement d'un système de prélèvements obligatoires : outre la transparence et l'équité dans la contribution, ainsi que la bonne gestion des dépenses de fonctionnement, l'avis insiste sur celle d'une gouvernance démocratique. La proposition d'un autre mode d'élaboration et de discussion de la législation fiscale est particulièrement novatrice : la loi de finances annuelle telle qu'elle est proposée, au cœur d'un nouveau processus parlementaire, serait susceptible de créer de la lisibilité, de la cohérence entre comptes sociaux et comptes de l'État, et de progresser ainsi vers une plus grande stabilité, avec une meilleure maîtrise dans le temps.

Le groupe de la coopération se réjouit que dans le contexte actuel notre assemblée se prononce sur l'opportunité d'une mise en œuvre d'une refonte globale d'un système fiscal actuellement impénétrable, au service de la cohésion sociale et de la croissance dans notre pays ; il souhaite que le CESE soit entendu.

Le groupe de la coopération a voté en faveur de l'avis.

Groupe des entreprises privées

Le groupe des entreprises privées tient d'abord à remercier Philippe Valletoux pour cet avis et à saluer le pragmatisme qui a prévalu dans le déroulement des travaux en section.

Notre groupe partage l'objectif d'aboutir à un système fiscal clair, lisible et accepté de tous. L'acceptation de l'impôt par les contribuables est plus que nécessaire dans le contexte actuel mais, avant de modifier une nouvelle fois la structure des prélèvements fiscaux au gré des lois de finances, il nous semble indispensable de remettre à plat l'ensemble du système. Ce postulat de départ, nous le partageons avec le rapporteur, tout comme l'idée d'un « pacte fiscal citoyen », qui engage la responsabilité de tous les acteurs (État, contribuables, collectivités locales).

Mais les pistes de proposition dessinées dans l'avis relèvent principalement de la sphère institutionnelle et laissent sans réponse les problèmes de fond du montant et de l'architecture des prélèvements obligatoires en France et de leur refonte urgente.

- Première piste : Voter autrement la loi fiscale

L'avis propose de créer une nouvelle loi fiscale annuelle en plus de la loi de finances. Le groupe des entreprises privées partage le constat sur la nécessité de changer de culture et de méthode pour élaborer et voter les lois fiscales mais nous doutons de la portée de cette proposition. Sur le plan technique, cela supposerait de modifier la Constitution et sur le plan législatif, la création d'une loi fiscale supplémentaire viendrait alourdir le processus. De plus, l'adoption de cette loi à la majorité absolue par les deux chambres présenterait un risque de blocage du processus législatif.

En revanche, nous soutenons que, dans un contexte budgétaire difficile et particulièrement tendu, la présentation d'un texte unique (fusion du PLF et du PLFSS), permettrait d'avoir une vue d'ensemble plus pertinente des finances publiques et des prélèvements obligatoires, sur les entreprises notamment.

- Deuxième piste : Préparer autrement la loi fiscale

L'avis propose de créer un Office parlementaire de la fiscalité qui aurait un pouvoir d'interpellation directe sur l'administration fiscale, mais n'est-ce pas déjà le cas dans les faits ?

Au lieu de créer un nouvel organisme, ne faudrait-il pas plutôt :

- revoir la manière dont les commissions des finances du Parlement collaborent avec l'administration fiscale (DGFIP) en leur donnant la possibilité d'avoir accès à des experts indépendants, comme le préconise l'avis ;
- améliorer le processus parlementaire de discussion ;
- organiser les expertises des deux assemblées ?
- Enfin, troisième piste : Suivre autrement la loi fiscale

Nous soutenons la recommandation de l'avis de mettre en place une Conférence nationale de l'impôt. Il faut fédérer ces organismes (Conseil des prélèvements obligatoires, Conférence nationale des exécutifs, Conférence nationale des finances publiques...), les pousser à travailler ensemble, à articuler leurs travaux, pour donner plus de force à leur rôle d'évaluation et d'observation des politiques publiques.

En conclusion, tout en remerciant le rapporteur, nous doutons néanmoins que les seules modifications institutionnelles proposées dans l'avis suffisent à faire émerger la volonté politique de s'attaquer au problème de fond de la réduction des prélèvements obligatoires (notamment des collectivités territoriales) indispensable à la compétitivité qui ne pourra être atteinte que par une maîtrise des dépenses publiques. Pour toutes ces raisons, le groupe des entreprises privées a voté contre l'avis.

Groupe des entreprises publiques

L'avis soumis au vote de notre assemblée aborde le domaine particulièrement complexe de la fiscalité.

Le rapporteur propose un certain nombre de mesures organisées dans le cadre d'une démarche au service d'une très grande ambition qui est de refonder un pacte fiscal citoyen.

Cette démarche s'organise autour de trois grands axes : la reprise des débats récurrents, l'élaboration d'un consensus sur les questions essentielles et la mise en place d'un nouveau gouvernement de l'impôt.

Le groupe des entreprises publiques partage les grandes orientations du texte et limitera ses observations aux points suivants.

1) Le premier point concerne la proposition qui appelle de très fortes réticences de sa part. Il s'agit de celle qui conduirait à la mise en place d'une loi fiscale annuelle disjointe de la loi de finances qui, elle, fixerait « seulement » les taux d'imposition.

C'est faire ainsi abstraction des effets induits d'une fiscalité, qui n'a pas une application mécanique, mais reboucle sur l'économie et les comportements des acteurs.

Pour notre groupe, de tels effets, dont les enchainements sont particulièrement complexes, demanderaient d'être étudiés de manière beaucoup plus approfondie.

2) Le second point a trait à la proposition de clarifier la notion de prélèvement obligatoire qui paraît essentielle si l'on veut créer la confiance des contribuables dans les comparaisons qui leur sont proposées en particulier avec les pays voisins.

Or, ainsi que le relève l'avis et une récente étude du Sénat, cette notion est à la fois trop étroite car ne comprenant pas l'ensemble des recettes publiques et trop large dans la mesure où elle est variable selon les pays en fonction du périmètre des administrations publiques.

S'agissant d'un outil de mesure qui est au surplus très largement pris en compte par les entreprises et les investisseurs internationaux pour mesurer la compétitivité relative des divers pays, il serait ainsi particulièrement utile de s'écarter de la seule stricte notion de comptabilité nationale pour mettre au point des concepts plus exhaustifs.

Pour notre groupe, cette démarche devrait d'ailleurs être engagée au niveau européen.

S'agissant de l'instabilité fiscale, elle est d'autant plus perturbatrice pour les agents économiques qu'elle s'accompagne de la réforme partielle qui conduit à la prolifération de cas fiscaux d'exception.

Et sans qu'elle en soit la seule cause, cette démarche concourt largement à l'accroissement de la dépense fiscale passée, selon un rapport de juin 2008 de la Commission des finances, de l'économie générale et du plan de l'Assemblée nationale, de 418 situations l'autorisant en 2003 à 506 en 2010 pour un montant de 74,8 Mds d'euros.

Il est donc nécessaire de prendre en considération ses objectifs et ses résultats de long terme relevant d'une politique économique, sociale ou environnementale.

Elle doit faire au préalable l'objet d'études approfondies.

Le groupe des entreprises publiques rejoint le rapporteur sur ce point.

Parmi les nombreuses raisons qui justifient cette évolution vers des études préalables plus approfondies avant la mise en œuvre de nouvelles dispositions fiscales, notre groupe souligne l'importance de celle liée à l'évolution majeure de notre droit avec la mise en œuvre de la question prioritaire de constitutionnalité.

En effet, désormais, la constitutionnalité de la loi fiscale qui jusqu'à présent n'était pas remise en cause après la promulgation de la loi peut faire l'objet d'une contestation à l'occasion de tous les recours contentieux et sans limitation de délais. On voit bien que, dans ce nouveau cadre, les irrégularités conduiront beaucoup plus largement qu'avant à des annulations d'imposition et ainsi à des pertes fiscales accrues.

Dans le domaine de la préparation de la loi fiscale, le groupe des entreprises publiques tient toutefois à marquer sa réserve à l'égard de la proposition de création d'un Office parlementaire de la fiscalité « *disposant d'un pouvoir d'interpellation directe sur les administrations gérant la fiscalité et/ou assurant un suivi statistique* » et bénéficiant des moyens d'expertise nécessaires à la conception ou à l'évolution de la législation fiscale.

Par ailleurs, l'amélioration souhaitée de la qualité de la loi paraît devoir en effet être mieux assurée en maintenant ou en renforçant l'expertise d'un service gérant la fiscalité au sein de l'administration afin de fournir aux parlementaires les documents et informations nécessaires pour remplir leur mission, qu'en créant des services qui seront rapidement en concurrence avec elle.

En outre, à un moment où tous les efforts sont faits pour réduire les coûts de fonctionnement de l'État, celui d'un tel service apparaîtrait d'autant plus difficile à justifier.

Compte tenu des fortes réticences exposées ci-dessus mais aussi au regard de l'accord du groupe sur les grandes orientations du texte, notre groupe s'est partagé entre le vote positif et l'abstention.

Groupe de la mutualité

Au-delà de la question de l'équilibre des finances publiques, une fiscalité juste et efficace apparaît indispensable pour une meilleure lisibilité de l'action publique et une meilleure visibilité pour le citoyen, indispensable à l'acceptation de l'impôt.

Le groupe de la mutualité félicite le rapporteur pour l'effort de pédagogie qui permet de replacer utilement la place de l'impôt au sein des prélèvements obligatoires

Le groupe de la mutualité appelle de longue date à un débat sur la totalité des prélèvements obligatoires afin de prendre en compte l'ensemble des conséquences, notamment en matière de redistribution, au lieu de focaliser le débat sur l'IR dont le poids ne cesse de diminuer (rendement 50 mds d'€ contre 84 mds d'€ pour la CSG et 141 mds d'€ pour la TVA).

Le débat sur la fusion IR/CSG ne doit pas être éludé, dès lors qu'il ne contribue pas à atténuer les effets redistributifs, même s'il pose évidemment des questions sur la familialisation/individualisation de l'impôt et sur le financement de la protection sociale ; il mérite malgré tout d'être posé.

La discussion sur les niches fiscales, largement évoquée en vue du prochain PLF 2011, devra également atteindre l'objectif de justice et d'efficacité.

Enfin, la fiscalité doit aussi être incitative et permettre des changements de comportements vertueux, notamment en matière environnementale.

Par ailleurs, le groupe de la mutualité regrette le choix du gouvernement de revenir sur l'exonération de la taxe sur les conventions d'assurance pour les contrats responsables d'assurance-santé. Ces contrats solidaires ont pour caractéristique principale de ne pas fixer le montant de la cotisation en fonction de l'état de santé de l'adhérent et de respecter le parcours de soins coordonné. Ce choix aura comme conséquence de compromettre l'accès au système de santé et à la qualité des soins pour de nombreux ménages liée à une augmentation mécanique des cotisations et de déréguler un peu plus le système de santé... avec le risque d'augmenter le recours à l'hôpital, plus coûteux pour la collectivité.

Le CESE s'est penché à plusieurs reprises sur l'évolution des finances publiques et notamment des finances publiques locales, dans l'objectif avoué de permettre une meilleure compréhension des mécanismes fiscaux. Les règles fondamentales de la fiscalité reposent sur le principe d'une société de citoyens consentant de façon libre à l'impôt. La réhabilitation de l'impôt doit passer par un renforcement de la transparence que l'on pourrait résumer par « qui paie quoi, à qui et pour quoi ? ».

Le « pacte fiscal citoyen » proposé par le rapporteur répond à ce projet, partagé par le groupe de la mutualité.

Groupe de l'Outre-mer

Avoir traité cet avis sur le thème des budgets publics est évidemment un choix particulièrement pertinent, au moment où le débat sur l'évolution des finances publiques est au cœur de l'actualité.

Aborder ce sujet, sous l'angle du « contribuable et du citoyen » était en effet une nécessité, au moment où chacun s'interroge sur la pertinence fiscale au regard des objectifs qui sont, l'avis le rappelle :

- financer les services publics et éventuellement la couverture de certains risques majeurs ;
- permettre d'opérer les redistributions répondant aux fins de cohésion sociale et de performance économique ;
- être un instrument incitatif visant à orienter les comportements individuels dans un sens favorable à la collectivité ou à l'inverse à dissuader les comportements créant des dommages pour la société.

Remettre le citoyen au cœur du débat fiscal est une orientation que le groupe partage, d'où l'importance d'un nouveau « **contrat fiscal** » permettant une meilleure compréhension des mécanismes fiscaux, hélas souvent trop complexes.

L'avis doit en effet contribuer à la mise en œuvre d'une approche plus démocratique, et donc plus pédagogique, de la loi fiscale.

Le groupe soutient donc la proposition de **pacte fiscal citoyen** établi sur des consensus retrouvés et adoptés selon des procédures innovantes et pérennes.

Pour cela, la proposition de **loi fiscale annuelle**, distincte de la loi de finances, est particulièrement innovante.

Cette loi deviendrait l'expression de choix politiques, enfin clairement exprimés, plutôt qu'une accumulation d'options administratives comme c'est trop souvent le cas aujourd'hui.

Allant de pair avec cette première proposition l'avis suggère que soit créé un « **Office parlementaire de la fiscalité** » disposant d'un pouvoir d'interpellation directe sur les administrations gérant la fiscalité et/ou en assurant un suivi statistique, doté des moyens d'expertise nécessaires à la conception ou à l'évolution de la législation fiscale.

C'est un instrument tout à fait indispensable à une bonne lisibilité de la politique fiscale.

Enfin, l'avis recommande la mise en place d'une « **Conférence nationale de l'impôt** » qui, en fédérant (ou en absorbant) les organismes préexistants en la matière, aurait pour mission d'établir chaque année un rapport technique sur l'exécution de la « loi fiscale annuelle ».

S'agissant des avis qui pourraient être également visés par la « loi fiscale annuelle », il est tout à fait conseillé d'envisager un avis annuel systématique du CESE et ce d'autant plus que sa nouvelle composition sera de nature à élargir son appréciation en la matière.

Toutes ces propositions que le groupe soutient seraient en effet de nature à redonner un peu plus à l'impôt son principe fondateur, celui d'une plus grande adhésion du citoyen.

Nul doute que ces propositions novatrices, ambitieuses, amèneront des réticences, mais il est exact de conclure en soulignant que la nécessaire prise en compte des éléments de justice sociale et l'impérieuse obligation de promouvoir notre compétitivité économique nous imposent de proposer des voies nouvelles, et c'est bien le rôle du Conseil économique, social et environnemental, en particulier sur des sujets aussi essentiels.

Aussi, le groupe a voté l'avis.

Groupe des personnalités qualifiées

M. Duharcourt : « Comme le souligne le rapporteur dans son introduction, le débat sur les finances publiques n'est pas nouveau mais il mérite plus que jamais d'être au cœur de l'actualité. C'est d'ailleurs ce que traduisent le nombre et la richesse des travaux que notre assemblée, dans diverses sections, a consacrés à cette question, ne serait-ce que lors de la dernière mandature.

Le présent avis rappelle opportunément que les principes régissant la contribution des citoyens au financement des dépenses publiques tiennent en trois articles souvent oubliés de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen de 1789. Ces principes justifient pleinement l'idée d'un contrat liant le contribuable comme citoyen aux entités publiques, ce qu'exprime le titre même du texte qui nous est soumis aujourd'hui. Je suis donc en parfait accord avec l'idée qui est au cœur de cet avis de " remettre le citoyen au centre du débat fiscal ".

Je partage le souci affirmé tout au long du texte d'une lutte contre les déficits et la dette, tout en étant plus nuancé sur l'affirmation que l'équilibre budgétaire devrait être érigé comme une règle cardinale, ou sur les mérites des contraintes de Maastricht. J'approuve de même l'affirmation, qui figure également dans nos derniers avis de conjoncture, que la maîtrise des finances publiques passe par une évolution dans la structure mais également, dans le contexte actuel, par une augmentation des prélèvements obligatoires.

La première partie de l'avis fait la présentation nécessaire des différents types d'impôts et prélèvements obligatoires, pour souligner la complexité du système français et les changements constants qui lui sont apportés, qui contribuent à une illisibilité qui met " le contribuable à rude épreuve " et à une juxtaposition de mesures partielles dont les effets apparaissent contradictoires entre elles et même contraires aux buts affichés.

Pour revenir aux principes édictés par la Déclaration des droits de l'Homme et rendre notre système plus juste et plus efficace, l'avis appelle donc, je cite, à la "*refondation d'un pacte fiscal citoyen établi sur des consensus retrouvés et adoptés selon des procédures innovantes et pérennes*".

Cela conduit d'abord à ouvrir des débats, que le rapporteur estime trop souvent occultés, sur le niveau et la structure des prélèvements obligatoires. J'aurais pensé souhaitable qu'en amont des débats ouverts par le rapport soit mieux approfondie la question des parts occupées par les diverses catégories d'imposition, pour préciser notamment la position comparative de la France quant aux poids respectifs de l'imposition du travail et du capital.

Pour ce qui concerne l'imposition sur le revenu, l'avis passe sans doute un peu trop rapidement sur la diminution du poids de l'IR et donc de la progressivité dans le système de prélèvements obligatoires, pour ouvrir le débat sur la fusion de l'IR et la CSG. Ce débat est introduit en rappelant les problèmes complexes qui seraient alors posés : assiettes différentes, familiarisation dans un cas et personnalisation dans l'autre, affectations actuellement distinctes (la CSG contribuant au financement de la sécurité sociale), prélèvement à la source. Les problèmes ainsi énoncés - en n'oubliant pas la question que j'ai évoquée de la progressivité - peuvent fournir de premiers éléments de réflexion pour un approfondissement, que l'on peut souhaiter mis à l'ordre du jour pour la prochaine mandature.

Autre problème méritant plus de précisions : celui de l'imposition du capital. À un moment où se pose avec acuité la question de la justice fiscale, l'avis reprend l'hypothèse déjà évoquée mais non retenue par la section des problèmes économiques d'un « équilibre » reposant sur la suppression conjointe de l'ISF et du bouclier fiscal, en précisant toutefois que cette double suppression pourrait être rendue plus « équilibrée » par l'élévation et le réaménagement des droits de succession et de donation. L'avis reconnaît que ce type de réflexion doit s'intégrer dans une réflexion plus large clarifiant l'articulation entre valeur et revenu du patrimoine.

Je passe plus rapidement sur les développements consacrés à l'imposition de l'entreprise qui rappellent pour l'essentiel les positions antérieures de notre assemblée sur la nécessité d'une harmonisation européenne concernant l'impôt sur les sociétés, ceux qui soulignent le caractère non progressif des multiples impôts sur la dépense, et enfin ceux qui s'interrogent sur la pertinence de la réforme-suppression de la taxe professionnelle et sur les attermoissements sur la mise en place d'une « taxe carbone ». D'autres sujets importants sont

abordés : la prolifération des « dépenses fiscales » où le rapporteur déclare à juste titre que c'est l'ensemble du système de conception et d'évaluation qui doit être revu ; l'autonomie fiscale locale, sujet pour lesquels ses avis antérieurs témoignent de sa compétence et donnent ainsi une signification particulière à la perplexité qu'il manifeste quant aux réformes mises en œuvre dans la période récente.

Le pacte citoyen que le rapporteur appelle de ses vœux implique que tous les citoyens soient en mesure de payer un impôt direct sur le revenu quitte à prendre les mesures d'aide sociale nécessaires : je suis en accord avec ce principe déjà avancé dans un rapport présenté par notre collègue Le Clézio.

Il implique également une approche radicalement innovante pour la conception, l'adoption et le suivi de la législation fiscale. Je suis d'accord avec les propositions visant, pour contrer la dérive bureaucratique marquant actuellement le « gouvernement de l'impôt », à améliorer le pouvoir d'initiative et de contrôle du Parlement et de créer un « Office parlementaire de la fiscalité » disposant d'un pouvoir d'interpellation directe sur les administrations et disposant des moyens d'expertise nécessaire, ainsi que de mettre en place une Conférence nationale de l'impôt fédérant ou absorbant tous les organismes compétents en la matière pour le suivi de la législation fiscale.

Une des propositions principales de l'avis est la mise en place d'un nouveau processus parlementaire qui modifierait la loi organique de 2001 pour faire place à une « loi fiscale annuelle », distincte de la loi de finances et fixant l'existence et les modalités d'assiette et de recouvrement de l'ensemble des impôts et taxes qui seraient en vigueur pour l'exercice suivant, que ce soit pour l'Etat, pour les collectivités locales ou pour les régimes sociaux. À mon avis, cela suppose que soit précisées non seulement l'articulation de cette loi avec la loi de finances mais aussi celle avec d'autres dispositifs tels qu'entre autres la loi de financement de la sécurité sociale. En même temps, il convient sans doute de préciser les conditions de déroulement de processus afin d'éviter que la discussion annuelle de cette loi fiscale n'aboutisse pas, à l'encontre de la stabilité fiscale que souhaite à juste titre l'auteur, à une accentuation de la tendance à des changements trop fréquents de la réglementation fiscale.

Je tiens à féliciter le rapporteur pour la richesse de son avis, la pertinence de ses préconisations, et la manière ouverte dont il ouvre des débats importants. Malgré les nuances que j'ai souhaité apporter à certaines de ses formulations, je voterai cet avis ».

Groupe des professions libérales

Cet avis répond à deux préoccupations majeures : celle de remettre le citoyen au cœur du débat fiscal et celle de faire reposer le « contrat fiscal » qui lie le citoyen et les entités publiques sur une meilleure compréhension des mécanismes qui régissent nos finances publiques.

La France connaît un niveau record de son déficit structurel (6,2 % du PIB), dont le caractère est permanent (le dernier excédent remonte à 1973). L'importance des dépenses et des prélèvements justifie aux yeux des Français la vérité sur les comptes publics. Nombreux sont ceux qui comprennent le caractère inéluctable (« osons le mot » !), de la rigueur, rigueur que tous nos partenaires européens appliquent, si l'on veut résorber la dette et atteindre l'objectif d'un retour à 3 % de déficit en 2013. Les arbitrages budgétaires seront d'autant mieux acceptés qu'ils seront compris. Le contribuable est demandeur d'un meilleur suivi de l'impôt et de son emploi.

La maîtrise des finances publiques est l'une des trois priorités avec la problématique de l'éducation et de l'emploi, ainsi que les investissements d'avenir. Le redressement des finances publiques est une condition du retour de la croissance. C'est la dette qui en est un frein. Il faut à la fois faire des économies sur la dépense sans pénaliser l'activité, et investir pour muscler la croissance. Il faut - dans un premier temps - stabiliser la dette pour ensuite la diminuer. Faut-il pour autant augmenter les impôts ? Selon le groupe des professions libérales, il faut agir en priorité par la réduction des dépenses, puis compléter cette action par les recettes, tout en ayant à l'esprit la justice sociale... Il faut une rigueur socialement équilibrée.

L'ampleur des déficits ne nous laissera peut-être pas d'autre choix que celui d'une augmentation des prélèvements obligatoires, mais dans ce cas elle devra viser l'efficacité (maximiser les recettes, minimiser l'impact sur la croissance et l'emploi), et viser l'équité. La France a besoin de rigueur et de réformes structurelles mais aussi de croissance. Le rapporteur avance quelques pistes de réflexion : fusion de la CSG et de l'impôt sur le revenu, suppression conjointe de l'ISF et du bouclier fiscal couplée à la création d'une tranche supplémentaire de l'IR et d'une élévation des droits de succession et de donation etc. Il rappelle les débats récurrents à reprendre et les consensus à rebâtir, sans jamais trancher, c'est dommage !

On sait ce dossier explosif, le consensus tant recherché dans notre institution ne pourra être atteint. Faire payer ceux qui le peuvent, c'est appliquer la Déclaration des droits de l'Homme : *chacun doit payer en fonction de ses « capacités contributives »* (article 13). Une même somme ne constitue pas le même effort pour des contribuables selon leur niveau de vie... Mais dans le cadre d'un effort national, face à une crise majeure, il faut prendre conscience que la gratuité a un coût pour la collectivité. Associer la population dans une contribution universelle, même minime, serait peut-être une façon de sceller un

pacte citoyen quitte à redistribuer, par des mesures d'aide sociale, vers les plus défavorisés qui ont mis au pot commun.

Il faut rompre les tabous fiscaux. Le groupe des professions libérales insiste sur la nécessaire prise de conscience que tout prélèvement supplémentaire sur la production pousse à la délocalisation, que ce surcoût est payé *in fine* par le consommateur. Car une entreprise qui voit ses impôts augmenter relève ses prix de vente. Pourquoi ne pas privilégier l'arme de la TVA qui portera aussi sur les produits importés, plutôt que de faire peser sur le seul travail le coût de l'assurance-maladie ou de la politique familiale par exemple ? Pourquoi ne pas supprimer certaines niches fiscales dont le coût élevé voire l'inefficacité ne sont plus à démontrer ?

En faisant le choix d'un nouveau gouvernement de l'impôt, le rapporteur adopte une approche radicalement innovante pour ce qui est de la conception, l'adoption et le suivi de la législation fiscale. Tout effort fiscal demandé sera d'autant mieux accepté par le contribuable qu'il sera compris (dans son objet et dans la transparence). Une nouvelle procédure parlementaire ferait place à une « loi fiscale annuelle », distincte de la loi de finances.

Les choix politiques sont trop souvent mal interprétés ou mal relayés parce que les textes sont illisibles. Ils méritent d'être analysés et compris. « L'Office parlementaire de la fiscalité » souhaité par le rapporteur devrait disposer d'un pouvoir d'interpellation directe sur les administrations et de moyens d'expertise. Face à l'urgence de la situation, nous devons nous concentrer sur les priorités.

Regagner la maîtrise des finances publiques constitue le socle de la croissance et de la solidarité. Il faut savoir qu'en cas d'inaction, l'emballement de la dette remettra définitivement en cause la signature de la France. L'avis a le mérite de la clarté. Le groupe des professions libérales l'a voté.

Groupe de l'UNAF

Le thème général abordé par le présent avis n'est pas nouveau. Pourtant on peut considérer qu'il va continuer à alimenter les débats, qu'ils soient parlementaires ou citoyens, et qu'il va nourrir les passions portées par des convictions opposées.

En effet, chaque jour de l'actualité évoque une préoccupation à caractère fiscal. Le rapporteur doit être remercié pour avoir produit à nouveau un travail de qualité sur ce sujet et d'avoir formulé des propositions innovantes, mais aussi probablement dérangeantes pour les experts ou chaque citoyen-contribuable.

En tout état de cause, le groupe de l'UNAF souligne la place réservée en introduction au rappel de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen qui constitue un fondement incontournable de notre vie collective.

Si l'actualité économique s'en inspirait régulièrement, cela éviterait quelques développements intempestifs en matière fiscale.

Le groupe de l'UNAF approuve aussi la proposition visant à remettre le citoyen au cœur du débat fiscal ainsi que celle rappelant la nécessité d'une bonne compréhension des mécanismes fiscaux.

Pour la clarté du débat, les éléments chiffrés des diverses natures d'impôt ne sont pas repris mais il faut rappeler néanmoins que ce sont les familles dont les revenus sont les plus modestes qui paient proportionnellement le plus d'impôt puisque la part de dépenses obligatoires est la plus importante.

Pour cette raison et au-delà du principe selon lequel chaque citoyen doit contribuer aux besoins de financement de la collectivité, l'UNAF rappelle ses positions constantes :

- l'impôt s'applique à tous les revenus et aux revenus de tous ;
- l'impôt sur le revenu, un des seuls impôts progressif français, est celui qui prend le mieux en compte la faculté contributive du foyer fiscal.

Or, non seulement la part de l'impôt sur le revenu est insuffisante dans le financement des besoins collectifs mais, en raison des diverses exonérations et niches fiscales, sa part régresse régulièrement et accroît l'écart avec les autres pays européens.

En ce qui concerne la CSG dont le produit contribue au financement de la protection sociale, le groupe de l'UNAF renouvelle sa demande de familialisation car non seulement elle est prélevée pour l'essentiel à la source mais elle ne tient pas compte de la faculté contributive des personnes et des familles.

Deux grands thèmes sont ensuite développés dans l'avis : « des consensus à rebâtir » et « pour un nouveau gouvernement de l'impôt ».

Bien entendu le groupe de l'UNAF souhaite que la fiscalité, qu'elle soit nationale ou locale, permette de construire un consensus partagé. Mais cet objectif ne peut être atteint à notre sens que sous deux conditions :

- d'une part une simplification dans la perception de l'impôt qui passe par une réduction du nombre d'impôts (160 à ce jour) ;
- d'autre part une lisibilité de l'impôt qui permette de comprendre qui paie quoi notamment en matière de fiscalité locale. À ce sujet, la réforme en cours de la fiscalité locale devrait y contribuer.

En ce qui concerne la proposition relative à un nouveau gouvernement de l'impôt, il faut saluer son approche innovante dans la conception, l'adoption et le suivi favorisant ainsi la construction d'un pacte fiscal citoyen.

Cependant, connaissant la résistance au changement de la société française quel que soit son niveau, quelques réserves pourraient entacher sa faisabilité réelle. La loi fiscale doit donc être prioritairement l'expression de choix politiques concertés.

Par ailleurs, la création d'un Office parlementaire de la fiscalité disposant d'un pouvoir d'interpellation directe et de moyens d'expertise conséquents va sans aucun doute provoquer des réactions significatives notamment de la part des parlementaires et des diverses autorités administratives.

Enfin, la conclusion évoque l'impérieuse nécessité de réduire dans les prochaines années les déficits publics actuels. Le groupe de l'UNAF ne peut qu'y adhérer dans la mesure où les familles sont au final les agents économiques les plus pénalisés puisqu'elles figurent en fin de cycle de la consommation, alors qu'elles assurent l'avenir des générations futures.

Le groupe de l'UNAF a voté l'avis car il constitue une contribution à la clarification du rôle et de la fonction de l'impôt. De plus, il porte des propositions susceptibles de mieux faire accepter cette nécessaire évolution.

Groupe de l'UNSA

Cet avis arrive à point nommé. Dans un contexte de crise économique et financière qui touche de plein fouet l'ensemble du monde du travail, actifs et inactifs, les inégalités salariales, fiscales et sociales sont de plus en plus mal acceptées.

Le gouvernement s'apprête à présenter dans le cadre de la loi de finances pour 2011 ses orientations budgétaires, et donc fiscales. Il est important de rappeler quelques grands principes qui conduisent à faire vivre la démocratie dans notre pays.

En France, les normes budgétaires sont issues de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen dans ses articles 13 et 14. Ceux-ci posent les principes de la nécessité de l'impôt sous la forme « *d'une contribution commune... également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés* », et du consentement à l'impôt. L'article 15 introduit le contrôle de l'exécution budgétaire et la responsabilité des agents publics. Ce rappel est fondamental.

L'avis souligne, à juste titre, toutes les difficultés à mettre en œuvre ces grands principes vis-à-vis des contribuables et des citoyens (complexification croissante du système fiscal, absence d'évaluations et de mesures d'impact des politiques fiscales, manque de lisibilité et de visibilité, absence de débats et de négociations de certains organismes comme la Conférence nationale des finances publiques).

L'UNSA approuve la démarche visant à retrouver rapidement les capacités d'une action publique renforcée et à contribuer à une approche plus démocratique et donc plus pédagogique de la loi fiscale. Nous partageons aussi l'objectif de parvenir à plus d'efficacité, plus d'équité, et plus de simplicité.

L'avis fait, en ce sens, quatre préconisations : un « pacte fiscal citoyen », une « loi fiscale annuelle », un « Office parlementaire de la fiscalité » et une « Conférence nationale de l'impôt ».

Il est essentiel que le consentement à l'impôt retrouve toute sa place dans le débat, ce que permettrait un « pacte fiscal citoyen ». Encore faudrait-il que toutes les conditions soient réunies, en particulier celle d'une remise à plat de notre système fiscal dans toutes ses composantes. Un tel engagement politique mettrait en œuvre le processus de réhabilitation de l'impôt que l'UNSA appelle de ses vœux.

L'UNSA s'interroge sur la préconisation concernant « une loi fiscale annuelle » spécifique. Elle craint qu'elle n'aboutisse qu'à créer un échelon supplémentaire de procédure. La loi organique de 2001 relative aux lois de finances, votée à la quasi-unanimité des parlementaires, devait rendre plus lisibles et visibles les mesures arrêtées, tant en matière fiscale qu'en matière budgétaire en découlant. De même, le rendez-vous instauré au Parlement en juin-juillet sur les orientations budgétaires de l'année à venir devait apporter tous les éléments permettant un débat démocratique, ce qui est loin d'être le cas.

L'instauration d'un « Office parlementaire de la fiscalité » semble une idée fort intéressante. Il est aujourd'hui nécessaire de pouvoir engager des processus d'évaluations des politiques fiscales plus efficaces et surtout d'en mesurer concrètement leur impact.

Quant à la préconisation de créer une « Conférence nationale de l'impôt », l'UNSA s'interroge. L'avis estime que les structures existantes pourraient être fédérées ou absorbées pour donner naissance à cette conférence. Mais, en quoi cette nouvelle structure, en l'absence d'une réelle volonté politique, permettra-t-elle de dépasser les blocages politiques et technocratiques actuels ?

La réforme fiscale est une urgence pour rétablir les fondamentaux d'une réduction des inégalités et retrouver plus de justice sociale. Pour sortir de la spirale des déficits publics et freiner ainsi la montée de l'endettement, il est devenu impératif d'augmenter les recettes mais aussi de programmer rapidement une profonde réforme fiscale.

À ce titre, l'UNSA rappelle qu'au cours de ces dernières années, des choix politiques ont été faits, avec leur lot de complexifications, et que la situation actuelle est surtout le résultat du « moins d'État ». Le « moins d'impôt » n'est pas le *nec plus ultra* de la démocratie. Pour l'UNSA, la fiscalité n'est pas qu'une charge, qu'un coût : elle participe de la justice sociale et du vivre ensemble.

L'UNSA a voté l'avis.

ANNEXE À L'AVIS

SCRUTIN

Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis

<i>Nombre de votants.....</i>	<i>172</i>
<i>Ont voté pour.....</i>	<i>122</i>
<i>Ont voté contre</i>	<i>19</i>
<i>Se sont abstenus.....</i>	<i>31</i>

Le Conseil économique, social et environnemental a adopté.

Ont voté pour : 122

Groupe de l'agriculture - MM. Aussat, Bailhache, Bastian, Baucherel, de Beaumesnil, de Benoist, Boisson, Mme Cornier, MM. Ducroquet, Giroud, Gremillet, Guyau, Lapalus, Pinta, Rougier, Sander, Thévenot, Villeneuve.

Groupe de l'artisanat - MM. Alméras, Dréano, Duplat, Griset, Liébus, Martin, Paillason.

Groupe des associations - Mme Arnoult-Brill, MM. Da Costa, Leclercq, Pascal, Roirant.

Groupe de la CFDT - M. Blanc, Mmes Boutrand, Briand, Hénon, M. Honoré, Mme Houbairi, MM. Jamme, Le Clézio, Malterre, Mme Nathan, M. Nau, Mmes Nicolle, Prévost, MM. Vandeweege, Vérolet.

Groupe de la CFE-CGC - Mme Dumont, MM. Garnier, Labrune, Saubert, Mme Viguié, M. Walter.

Groupe de la CFTC - M. Coquillion, Mme Courtoux, M. Louis, Mme Simon, M. Voisin.

Groupe de la coopération - MM. Fritsch, Grallet, Lenancker, Mme Lienemann, MM. Thibous, Verdier, Zehr.

Groupe des entreprises publiques - MM. Brunel, Duport.

Groupe des Français établis hors de France, de l'épargne et du logement - MM. Cariot, Feltz.

Groupe de la mutualité - MM. Caniard, Davant, Laxalt.

Groupe de l'Outre-mer - Mmes André, Moustoifa, MM. Omarjee, Osénat, Paoletti, Paul, Penchard, Radjou.

Groupe des personnalités qualifiées - MM. d'Aboville, Aillagon, Aurelli, Boisgontier, Cannac, Mme Cuillé, M. Dechartre, Mmes Dieulangard, Douvin, MM. Duharcourt, Figeac, Gentilini, Mme Grard, M. Hochart, Mme Kristeva-Joyaux, MM. Le Gall, Mandinaud, Marseille, Masanet, Novvion, Pasty, Plasait, Mme Rolland du Roscoät, MM. Roulleau, Roussin, Slama, Sylla, Valletoux, Vigier.

Groupe des professions libérales - M. Capdeville, Mmes Riquier-Sauvage, Socquet-Clerc Lafont.

Groupe de l'UNAF - Mme Basset, MM. Brin, Damien, Édouard, Fresse, Guimet, Mmes Lebatard, Therry, M. de Viguerie.

Groupe de l'UNSA - MM. Duron, Grosset, Martin-Chauffier.

Ont voté contre : 19

Groupe des entreprises privées - Mme Bel, M. Bernardin, Mme Clément, MM. Creysse, Daguin, Didier, Mme Felzines, MM. Gardin, Gorse, Jamet, Lemor, Mongereau, Pellat-Finet, Placet, Roubaud, Schilansky, Talmier, Veysset, Mme Vilain.

Se sont abstenus : 31

Groupe de l'agriculture - M. Lépine.

Groupe de la CGT - Mmes Bressol, Chay, Crosemarie, MM. Dellacherie, Delmas, Mme Doneddu, M. Durand, Mmes Hacquemand, Kotlicki, MM. Larose, Lepaon, Mansouri-Guilani, Michel, Rozet.

Groupe de la CGT-FO - MM. Bécuwe, Bilquez, Bouchet, Mme Boutaric, MM. Daudigny, Hotte, Mme Medeuf-Andrieu, M. Porte, Mme Pungier, M. Reynaud, Mme Thomas, M. Veyrier.

Groupe des entreprises publiques - MM. Blanchard-Dignac, Chertier, Mme Duthilleul.

Groupe des personnalités qualifiées - M. Obadia.

DOCUMENTS ANNEXES

Document 1 : Évolution des soldes publics en France depuis 1970

	APUC			APUL	ASSO	TOTAL
	Total	dont ETAT	dont ODAC			
	% PIB	% PIB	% PIB	% PIB	% PIB	% PIB
1970	+ 0,6			- 1,2	+ 0,8	+ 0,3
1971	+ 0,4			- 1,0	+ 0,7	+ 0,0
1972	+ 0,7			- 1,0	+ 0,8	+ 0,5
1973	+ 0,9			- 1,2	+ 0,6	+ 0,2
1974	+ 0,9			- 1,2	+ 0,6	+ 0,3
1975	- 1,9			- 1,3	+ 0,5	- 2,7
1976	- 0,9			- 1,2	+ 0,7	- 1,4
1977	- 0,8			- 1,0	+ 0,8	- 0,9
1978	- 0,3	- 0,3	+ 0,0	- 1,2	- 0,1	- 1,6
1979	+ 0,1	+ 0,0	+ 0,2	- 1,1	+ 0,8	- 0,2
1980	+ 0,2	+ 0,0	+ 0,2	- 1,0	+ 0,7	- 0,1
1981	- 0,9	- 1,0	+ 0,1	- 1,1	- 0,2	- 2,2
1982	- 1,5	- 1,5	+ 0,0	- 1,2	- 0,1	- 2,8
1983	- 2,0	- 2,0	+ 0,0	- 1,0	+ 0,5	- 2,5
1984	- 2,5	- 2,3	- 0,2	- 0,6	+ 0,3	- 2,8
1985	- 2,5	- 2,5	+ 0,0	- 0,6	+ 0,1	- 3,0
1986	- 2,1	- 1,9	- 0,2	- 0,5	- 0,6	- 3,2
1987	- 1,6	- 1,5	+ 0,0	- 0,4	- 0,1	- 2,1
1988	- 2,0	- 2,1	+ 0,0	- 0,5	- 0,1	- 2,6
1989	- 1,4	- 1,6	+ 0,2	- 0,5	+ 0,1	- 1,8
1990	- 1,9	- 2,0	+ 0,1	- 0,4	- 0,1	- 2,4
1991	- 1,8	- 1,9	+ 0,1	- 0,6	- 0,5	- 2,9
1992	- 3,2	- 3,3	+ 0,1	- 0,6	- 0,8	- 4,5
1993	- 5,2	- 5,3	+ 0,1	- 0,2	- 1,0	- 6,4
1994	- 4,6	- 4,7	+ 0,1	- 0,2	- 0,6	- 5,4
1995	- 4,5	- 4,1	- 0,5	- 0,2	- 0,7	- 5,5
1996	- 3,6	- 3,7	+ 0,1	+ 0,1	- 0,5	- 4,0
1997	- 3,1	- 3,9	+ 0,7	+ 0,2	- 0,4	- 3,3
1998	- 2,8	- 2,9	+ 0,2	+ 0,3	- 0,1	- 2,6
1999	- 2,4	- 2,6	+ 0,3	+ 0,3	+ 0,3	- 1,8
2000	- 2,1	- 2,5	+ 0,3	+ 0,2	+ 0,5	- 1,5
2001	- 2,1	- 2,4	+ 0,3	+ 0,1	+ 0,4	- 1,5
2002	- 3,0	- 3,6	+ 0,6	+ 0,1	- 0,2	- 3,1
2003	- 3,6	- 3,9	+ 0,3	+ 0,0	- 0,6	- 4,1
2004	- 2,6	- 3,2	+ 0,6	- 0,1	- 0,9	- 3,6
2005	- 2,6	- 3,0	+ 0,4	- 0,2	- 0,2	- 2,9
2006	- 2,0	- 2,6	+ 0,6	- 0,2	- 0,1	- 2,3
2007	- 2,3	- 2,1	- 0,2	- 0,4	+ 0,0	- 2,7
2008	- 2,8	- 2,8	+ 0,0	- 0,4	+ 0,0	- 3,3
2009	- 6,0	- 6,1	+ 0,2	- 0,3	- 1,3	- 7,5

Source : INSEE - Finances publiques - Séries longues
(les données État et ODAC ne sont pas individualisées avant 1978)

Document 2 : Solde public (en % du PIB) dans les États membres de l'UE

		2006	2007	2008	2009
Union Européenne	UE 27	- 1,4	- 0,8	- 2,3	- 6,8
Allemagne	DE	- 1,6	+ 0,2	+ 0,0	- 3,3
Autriche	AT	- 1,5	- 0,4	- 0,4	- 3,4
Belgique	BE	+ 0,3	- 0,2	- 1,2	- 6,0
Chypre	CY	- 1,2	+ 3,4	+ 0,9	- 6,1
Espagne	ES	+ 2,0	+ 1,9	- 4,1	- 11,2
Finlande	FI	+ 4,0	+ 5,2	+ 4,2	- 2,2
France	FR	- 2,3	- 2,7	- 3,3	- 7,5
Grèce	EL	- 3,6	- 5,1	- 7,7	- 13,6
Irlande	IE	+ 3,0	+ 0,1	- 7,3	- 14,3
Italie	IT	- 3,3	- 1,5	- 2,7	- 5,3
Luxembourg	LU	+ 1,4	+ 3,6	+ 2,9	- 0,7
Malte	MT	- 2,6	- 2,2	- 4,5	- 3,8
Pays-Bas	NL	+ 0,5	+ 0,2	+ 0,7	- 5,3
Portugal	PT	- 3,9	- 2,6	- 2,8	- 9,4
Slovaque (République)	SK	- 3,5	- 1,9	- 2,3	- 6,8
Slovénie	SI	- 1,3	+ 0,0	- 1,7	- 5,5
Zone EURO	ZE 16	- 1,3	- 0,6	- 2,0	- 6,3
Bulgarie	BG	+ 3,0	+ 0,1	+ 1,8	- 3,9
Danemark	DK	+ 5,2	+ 4,8	+ 3,4	- 2,7
Estonie	EE	+ 2,5	+ 2,6	- 2,7	- 1,7
Hongrie	HU	- 9,3	- 5,0	- 3,8	- 4,0
Lettonie	LV	- 0,5	- 0,3	- 4,1	- 9,0
Lituanie	LT	- 0,4	- 1,0	- 3,3	- 8,9
Pologne	PL	- 3,6	- 1,9	- 3,7	- 7,1
Roumanie	RO	- 2,2	- 2,5	- 5,4	- 8,3
Royaume-Uni	UK	- 2,7	- 2,8	- 4,9	- 11,5
Suède	SE	+ 2,5	+ 3,8	+ 2,5	- 0,5
Tchèque (République)	CZ	- 2,6	- 0,7	- 2,7	- 5,9

Source : EUROSTAT - données de déficit et de dette pour 2009 (1^{ère} notification) - avril 2010

Document 3 : Évolution des prélèvements obligatoires de 2001 à 2008

<i>en mds d'euros</i>	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
TOTAL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES	660,6	671,3 + 1,6%	685,1 + 2,1%	714,8 + 4,3%	756,2 + 5,8%	793,3 + 4,9%	820,2 + 3,4%	834,4 + 1,7%
ETAT	263,0	257,8 - 2,0%	255,7 - 0,8%	280,1 + 9,6%	288,8 + 3,1%	265,4 - 8,1%	264,7 - 0,3%	258,4 - 2,4%
Impôts directs	112,1	103,5	100,6	106,3	112,3	116,7	114,5	117,0
Impôts indirects	142,9	145,4	147,8	167,1	169,8	163,8	164,7	159,7
Recettes non fiscales	6,7	7,4	5,9	5,4	5,5	5,7	6,4	4,6
Fonds de concours	0,1	0,3	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Transferts aux Coll loc et Europe						- 21,6	- 21,6	- 23,8
Budget annexe de l'aviation civile	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Comptes spéciaux du Trésor	1,0	1,0	1,0	1,0	0,9	0,6	0,6	0,7
ODAC	13,1	14,5	14,3	15,8	14,7	16,1	18,3	17,7
APUL	62,5	63,5 + 1,6%	66,6 + 4,8%	75,4 + 13,2%	82,3 + 9,2%	101,3 + 23,1%	107,6 + 6,2%	112,5 + 4,6%
Fiscalité directe locale	45,4	46,6	47,8	50,5	53,3	55,4	58,1	59,0
Fiscalité indirecte locale	17,2	16,9	18,8	24,9	29,0	31,4	35,3	37,6
Transferts de l'Etat						14,5	14,3	16,0
ASSO	313,0	328,3 + 4,9%	341,8 + 4,1%	338,2 - 1,0%	365,9 + 8,2%	405,8 + 10,9%	424,7 + 4,7%	440,7 + 3,8%
Impôts et taxes	80,4	85,8	88,6	78,3	88,4	113,2	120,0	129,1
Cotisations sociales effectives	232,6	242,5	253,2	259,9	277,5	292,6	304,7	311,6
UE	8,9	7,1	6,8	5,3	4,5	4,7	4,9	5,1

Source : Projets de lois de finances

Annexe prévue par l'art. 52 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances

Document 4 : Les prélèvements obligatoires en 2007 et 2008

	2007		2008		2008 / 2007
	Mds euros	Structure	Mds euros	Structure	Evolution
TOTAL DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES	820,205	100,0%	834,400	100,0%	+ 1,7%
ETAT	264,692	32,3%	258,412	31,0%	- 2,4%
<i>Impôts directs</i>	<i>114,497</i>		<i>116,991</i>		+ 2,2%
<i>Impôt sur le revenu</i>	49,555		50,679		
<i>Impôt sur les sociétés</i>	51,023		49,316		
<i>Cotisation minimale de TP</i>	2,433		2,736		
<i>Autres impôts directs</i>	12,486		14,258		
<i>Impôts indirects</i>	<i>164,652</i>		<i>159,736</i>		- 3,0%
<i>TVA</i>	130,634		129,965		
<i>TIPP</i>	16,470		15,037		
<i>Droits de succession</i>	7,802		7,004		
<i>Autres impôts indirects</i>	9,746		7,730		
<i>Recettes non fiscales</i>	<i>6,353</i>		<i>4,619</i>		- 27,3%
<i>Fonds de concours</i>	<i>0,033</i>		<i>0,035</i>		+ 6,1%
<i>Transferts aux Coll. loc. et Europe</i>	<i>21,633</i>		<i>23,815</i>		+ 10,1%
<i>Collectivités locales / Compensations fiscales</i>	-12,726		-15,016		
<i>Collectivités locales / Prélèvement sur recettes</i>	-4,016		-3,727		
<i>Communautés européennes</i>	-4,891		-5,072		
<i>Budget annexe de l'aviation civile</i>	<i>0,154</i>		<i>0,193</i>		+ 25,1%
<i>Comptes spéciaux du Trésor</i>	<i>0,636</i>		<i>0,655</i>		+ 2,9%
ODAC	18,301	2,2%	17,669	2,1%	- 3,5%
APUL	107,577	13,1%	112,545	13,5%	+ 4,6%
<i>Fiscalité directe locale</i>	<i>58,059</i>		<i>58,965</i>		+ 1,6%
<i>TP</i>	22,038		21,326		
<i>FB</i>	21,056		22,013		
<i>TH</i>	12,672		13,338		
<i>Autres impôts directs</i>	2,293		2,288		
<i>Fiscalité indirecte locale</i>	<i>35,262</i>		<i>37,583</i>		+ 6,6%
<i>Taxe additionnelle aux droits de mutation</i>	10,165		9,692		
<i>Versement transport</i>	5,671		5,973		
<i>TIPP Départements</i>	4,924		5,162		
<i>TIPP Régions</i>	2,776		3,625		
<i>Autres impôts indirects</i>	11,726		13,131		
<i>Transferts de l'Etat</i>	<i>14,256</i>		<i>15,997</i>		+ 12,2%
<i>Compensations fiscales</i>	10,240		12,270		
<i>Prélèvement sur recettes</i>	4,016		3,727		
ASSO	424,744	51,8%	440,689	52,8%	+ 3,8%
<i>Impôts et taxes</i>	<i>120,044</i>		<i>129,089</i>		+ 7,5%
<i>Cotisations sociales effectives</i>	<i>304,700</i>		<i>311,600</i>		+ 2,3%
UE	4,891	0,6%	5,085	0,6%	+ 4,0%

Source : Projet de lois de finances

Annexe prévue par l'art. 52 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances

Document 5 : Recettes de l'État prévues par les projets de lois de finances

<i>en mds d'euros</i>	2007	2008	2009	2010
Total BUDGET GENERAL	230,141	233,992	230,553	167,533
1 Recettes fiscales	267,171	272,082	275,861	252,255
<i>Recettes fiscales brutes</i>	<i>343,652</i>	<i>355,244</i>	<i>365,765</i>	<i>347,059</i>
11 Impôt sur le revenu	57,095	60,495	59,655	54,678
12 Autres impôts par rôles	6,200	6,360	6,450	8,443
13 Impôt sur les sociétés	55,575	63,770	63,109	50,400
14 Autres impôts directs	10,592	11,450	14,203	26,027
15 TIPP	18,823	16,893	15,594	14,503
16 TVA	174,787	179,426	187,127	170,990
17 Autres impôts indirects	20,580	16,850	19,627	22,018
<i>Remboursements et dégrèvements</i>	<i>76,481</i>	<i>83,162</i>	<i>89,904</i>	<i>94,804</i>
2 Recettes non fiscales	26,832	28,051	22,669	14,921
21 Dividendes et assimilés	9,899	9,265	8,751	6,764
22 Produits du domaine	0,659	1,110	1,388	1,849
23 Vente de biens et services	9,345	9,905	5,209	1,154
24 Recettes financières	0,520	0,645	0,989	0,876
Autres	6,409	7,127	6,332	4,278
RECETTES BRUTES DU BUDGET GENERAL	294,003	300,133	298,530	267,176
3 Prélèvements sur recettes	68,112	69,578	71,293	102,765
31 Collectivités locales	49,416	51,178	52,393	84,612
32 Communautés européennes	18,696	18,400	18,900	18,153
4 Fonds de concours	4,249	3,438	3,316	3,122
BUDGETS ANNEXES	1,864	1,920	2,119	2,148
COMPTES SPECIAUX	149,547	147,423	156,128	134,888

Source : Projets de lois de finances

Tableau d'équilibre général du budget et états législatifs annexés

Document 6 : Taux de TVA dans les États membres de l'Union Européenne

Etats membres		Taux normal	Taux réduit		Taux super réduit
			1	2	
Allemagne	DE	19,0	7,0		
Autriche	AT	20,0	10,0		
Belgique	BE	21,0	6,0	12,0	
Bulgarie	BG	20,0	7,0		
Chypre	CY	15,0	5,0	8,0	
Danemark	DK	25,0			
Espagne	ES	16,0	7,0		4,0
Estonie	EE	20,0	9,0		
Finlande	FI	22,0	8,0	12,0	
France	FR	19,6	5,5		2,1
Grèce	EL	21,0	10,0		5,0
Hongrie	HU	25,0	5,0	18,0	
Irlande	IE	21,0	13,5		4,8
Italie	IT	20,0	10,0		4,0
Lettonie	LV	21,0	10,0		
Lituanie	LT	21,0	5,0	9,0	
Luxembourg	LU	15,0	6,0	12,0	3,0
Malte	MT	18,0	5,0		
Pays-Bas	NL	19,0	6,0		
Pologne	PL	22,0	7,0		3,0
Portugal	PT	20,0	5,0	12,0	
Roumanie	RO	19,0	9,0		
Royaume-Uni	UK	17,5	5,0		
Slovaque (République)	SK	19,0	6,0	10,0	
Slovénie	SI	20,0	8,5		
Suède	SE	25,0	6,0	12,0	
Tchèque (République)	CZ	20,0	10,0		

Source : Chambre de commerce et d'industrie de Paris
Centre d'information européenne (situation au 1er juillet 2010)

Document 7 : Dépenses fiscales en 2009 et 2010

	LFI 2009		LFI 2010		2010 / 2009	
	Coût estimé	Nombre de mesures	Coût estimé	Nombre de mesures	Coût estimé	Nombre de mesures
	Mds euro		Mds euro		Mds euro	
TOTAL	69,101	469	74,788	506	+ 5,687	+ 37

Répartition par mission

Solidarité - Insertion	11,839	29	11,882	31	+ 0,043	+ 2
Ville - Logement	11,857	55	11,693	64	- 0,164	+ 9
Travail et Emploi	10,246	30	10,864	32	+ 0,618	+ 2
Economie	8,115	84	9,677	84	+ 1,562	+ 0
Engagements financiers de l'Etat	6,164	30	6,014	29	- 0,150	- 1
Recherche et enseignement supérieur	3,193	19	5,037	18	+ 1,844	- 1
Santé	4,886	18	4,986	17	+ 0,100	- 1
Ecologie - Développement durable	2,670	41	4,031	42	+ 1,361	+ 1
Outremer	3,299	16	3,555	24	+ 0,256	+ 8
Agriculture - Alimentation	2,500	48	2,882	49	+ 0,382	+ 1
Sport - Jeunesse - Vie associative	1,306	16	1,426	16	+ 0,120	+ 0
Audiovisuel public	0,748	3	0,852	4	+ 0,104	+ 1
Culture	0,369	26	0,420	28	+ 0,051	+ 2
Politique des territoires	0,755	29	0,401	30	- 0,354	+ 1
Autres missions	1,154	25	1,068	38	- 0,086	+ 13

Répartition par impôt concerné

Impôt sur le revenu	36,377		37,519		+ 1,142	
Taxe sur la valeur ajoutée	14,042		17,210		+ 3,168	
Impôt sur le revenu et impôt sur les sociétés	5,411		6,879		+ 1,468	
Impôt sur les sociétés	3,124		3,360		+ 0,236	
TIPP	2,248		3,125		+ 0,877	
Droits d'enregistrement et de timbre	2,196		2,709		+ 0,513	
TH	1,682		1,297		- 0,385	
ISF	1,038		1,103		+ 0,065	
Autres droits	0,503		0,582		+ 0,079	
FB	0,519		0,489		- 0,030	
FNB	0,496		0,450		- 0,046	
Contribution locale d'activité	0,000		0,049		+ 0,049	
Imposition forfaitaire annuelle	0,095		0,016		- 0,079	
TP	1,370		0,000		- 1,370	

Source : Projet de lois de finances - Évaluation des voies et moyens (tome 2)

Document 8 : Application du cadre budgétaire des collectivités locales au budget de l'État pour 2010

Section de fonctionnement

Recettes	362,5	Dépenses	362,5
Recettes non fiscales	14,3	Dépenses de fonctionnement	43,0
Impôts et taxes	252,3	Dépenses de personnel	117,0
		Autres dépenses de gestion courante	64,1
Produits financiers	0,6	Charge nette de la dette	42,5
Produits exceptionnels		Charges exceptionnelles	
Reprises sur amortissements		Dotations aux amortissements	
		Reversements sur recettes	95,9
DEFICIT DE FONCTIONNEMENT	95,3		

Section d'investissement

Recettes	217,0	Dépenses	217,0
Cessions d'immobilisations financières	5,0	Dépenses d'investissement	20,3
		DEFICIT DE FONCTIONNEMENT	95,3
Ressources d'emprunts	212,0	Dépenses d'opérations financières	101,4

Source : Projet de loi de finances pour 2010 – Informations annexes

TABLE DES SIGLES

ACOSS	Agence centrale des organismes de Sécurité sociale
APUL	Administrations publiques locales
ASSO	Administrations de sécurité sociale
BIC	Bénéfices industriels et commerciaux
CDC	Caisse des dépôts et consignations
CESE	Conseil économique, social et environnemental
CET	Contribution économique territoriale
CMP	Commission mixte paritaire
CSG	Contribution sociale généralisée
DCT	Droit de consommation sur les tabacs
DGCL	Direction générale des collectivités locales
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DGI	Direction générale des Impôts
DLF	Direction de la législation fiscale
DMTO	Droits de mutation à titre onéreux
FB	Foncier bâti
FNB	Foncier non bâti
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
IR	Impôt sur le revenu
IS	Impôt sur les sociétés
ISF	Impôt sur la fortune
LFI	Loi de finances initiale
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODAC	Organismes divers d'administration centrale
PIB	Produit intérieur brut
PO	Prélèvements obligatoires
QPC	Question prioritaire de constitutionnalité
SLF	Service de la législation fiscale
TGAP	Taxe générale sur les activités polluantes
TH	Taxe d'habitation
TIPP	Taxe intérieure sur les produits pétroliers
TP	Taxe professionnelle
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UE	Union européenne

Avec la crise financière, la situation de nos finances publiques est devenue intenable. Mais quelles mesures prendre ? Au fil des décennies, notre système de législation fiscale et les procédures qui en découlent sont devenus si illisibles qu'il apparaît nécessaire de les modifier profondément.

C'est l'ambition de cet avis de faire le point de la situation d'une part et de formuler des recommandations innovantes d'autre part. Il s'agira, dans le cadre d'un « pacte fiscal citoyen » et d'une politique fiscale globale, de replacer le législateur et le citoyen dans le rôle que leur avaient défini les principes fondateurs de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen.