

N° 64

# SENAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 26 octobre 2011

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

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

Par Mme Nicole BRICQ,

Sénatrice,  
Rapporteure générale.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Marini, *président* ; M. François Marc, Mmes Michèle André, Marie-France Beaufils, MM. Yvon Collin, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, Aymeri de Montesquiou, Roland du Luart, *vice-présidents* ; M. Philippe Dallier, Mme Frédérique Espagnac, MM. Claude Haut, François Trucy, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, Claude Belot, Michel Berson, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Joël Bourdin, Christian Bourquin, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Pierre Caffet, Serge Dassault, Vincent Delahaye, Francis Delattre, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, Jean-Paul Emorine, André Ferrand, François Fortassin, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Jean Germain, Charles Guené, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Yves Krattinger, Dominique de Legge, Marc Massion, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.



## SOMMAIRE

Pages

AVANT-PROPOS .....	7
--------------------	---

### PREMIÈRE PARTIE : UN QUINQUENNAT MARQUÉ PAR UNE SUCCESSION DE RENONCEMENTS

<b>I. UNE RECONNAISSANCE TARDIVE DE L'IRRÉALISME D'UNE POLITIQUE DE BAISSÉ DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES EN SITUATION DE DÉFICIT PUBLIC ÉLEVÉ .....</b>	<b>9</b>
A. UN TAUX DE PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES DE 44,5 POINTS DE PIB EN 2012, CONTRE UN OBJECTIF INITIAL DE 43,4 POINTS DE PIB .....	11
B. UNE AUGMENTATION DU TAUX DE PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES QUI RÉSULTE ESSENTIELLEMENT DE MESURES DISCRÉTIONNAIRES .....	13
C. L'INCOHÉRENCE DE LA POLITIQUE DE PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES CONDUITE DEPUIS 2007 .....	15
1. La loi TEPA .....	15
2. La remise en cause de la politique de baisse des prélèvements obligatoires par les « paquets fiscal-socials » de 2011 et 2012 .....	19
D. DES AUGMENTATIONS NETTES DE RECETTES QUI BÉNÉFICIENT EN QUASI-TOTALITÉ AUX ADMINISTRATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE .....	20
<b>II. UNE POLITIQUE DE RÉDUCTION DES NICHES EN TROMPE-L'ŒIL .....</b>	<b>20</b>
A. POUR LE GOUVERNEMENT, UNE MANIÈRE D'AUGMENTER LES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES SANS LE DIRE .....	20
B. MOINS DE LA MOITIÉ DES ALOURDISSEMENTS DE PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES EN 2011 ET EN 2012 CORRESPONDENT À DES RÉDUCTIONS OU SUPPRESSIONS DE NICHES .....	21
1. La LFI et la LFSS pour 2011 : les réductions ou suppressions de niches sont de l'ordre de 7,6 milliards d'euros, et non de 11,7 comme l'indique le Gouvernement .....	24
2. Les textes adoptés en 2011 ou devant l'être d'ici la fin de l'année : moins de 3 milliards d'euros de réductions et suppressions de niches ? .....	25
3. Des réductions et suppressions de niches sans lien avec leur plus ou moins grande efficacité ? .....	26

**DEUXIÈME PARTIE :  
QUELQUES CARACTÉRISTIQUES DE LA POLITIQUE  
CONDUITE DEPUIS 2007**

<b>I. INJUSTICE : LES RÉFORMES DE LA FISCALITÉ DU PATRIMOINE</b> .....	29
A. UN QUINQUENNAT MOUVEMENTÉ .....	29
1. <i>Le volet patrimonial de la loi TEPA</i> .....	29
a) Un fort allègement des droits de mutation à titre gratuit .....	29
b) Un renforcement du bouclier fiscal.....	31
c) Des réductions d'impôt de solidarité sur la fortune .....	32
(1) La création d'ISF PME et d'ISF dons .....	32
(2) L'augmentation de l'abattement sur la résidence principale .....	32
2. <i>Un dispositif devenu indéfendable pour la majorité présidentielle</i> .....	33
a) L'inclusion des « contributions RSA » au sein du bouclier fiscal.....	33
b) La profonde incompréhension de l'opinion publique .....	33
3. <i>Les réformes contradictoires de 2011</i> .....	35
a) Un premier collectif budgétaire abrogeant le bouclier et allégeant l'ISF .....	35
b) ... suivi d'un autre alourdissant sur certains points la fiscalité patrimoniale .....	37
B. UNE COPIE À REVOIR .....	37
1. <i>Une politique injuste et inefficace</i> .....	38
a) Le choix constant de la défense des intérêts des plus favorisés .....	38
b) L'inefficacité économique et budgétaire .....	39
2. <i>Dans l'immédiat, la nécessité de préserver les ressources de l'Etat</i> .....	40
3. <i>A moyen terme, une refonte à opérer</i> .....	41
a) L'ISF .....	41
b) Les revenus patrimoniaux .....	41
c) La solution retenue par les Pays-Bas.....	42
<b>II. INCOHÉRENCE : LE RENDEZ-VOUS MANQUÉ DE LA FISCALITÉ ÉCOLOGIQUE</b> .....	43
A. UNE RÉFORME FISCALE EN ORDRE DISPERSÉ .....	43
1. <i>Le « verdissement » de la fiscalité n'a pas été conçu dans le cadre d'une stratégie         globale d'adaptation des prélèvements obligatoires</i> .....	43
2. <i>Le traitement fiscal des comportements préjudiciables à l'environnement est soit         inexistant, soit contre-productif</i> .....	45
B. LA TAXE CARBONE : UN ÉCHEC QUI A NUI À LA CAUSE DE LA FISCALITÉ ÉCOLOGIQUE .....	49
1. <i>Un dispositif peu ambitieux, d'emblée perclus de dérogations</i> .....	49
2. <i>Un mécanisme injuste... et finalement censuré</i> .....	51
C. UNE DÉMARCHE GLOBALEMENT COÛTEUSE POUR LES FINANCES PUBLIQUES .....	52
1. <i>Une évaluation qui reste à conduire</i> .....	53
2. <i>Des dérapages budgétaires significatifs</i> .....	53
<b>III. INCONSÉQUENCE : LA RÉFORME DE LA TAXE PROFESSIONNELLE</b> .....	57
A. UNE DÉGRADATION STRUCTURELLE DU DÉFICIT DE L'ETAT D'ENVIRON 5 MILLIARDS D'EUROS PAR AN .....	57

B. DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ENTRAVÉES .....	60
1. Une absence de prévisibilité .....	60
2. Une perte d'autonomie préjudiciable .....	61
C. UN BILAN D'ÉTAPE DE LA CAMPAGNE 2010 DE COLLECTE DE LA CONTRIBUTION ÉCONOMIQUE TERRITORIALE .....	62
1. Plus de 3,3 millions d'entreprises sont assujetties à la CET.....	65
a) Près de 8 milliards d'euros de CFE mis en recouvrement.....	65
b) La CVAE est devenue le principal impôt économique local .....	65
2. Les simulations transmises en 2009 au Parlement sont plutôt confirmées par la pratique .....	66
3. Seul le secteur des activités financières est, quoique de façon limitée, perdant à la réforme .....	68
a) Un gain net par secteur d'activité.....	68
b) ... qui ne doit pas masquer les perdants au sein de chacun d'entre eux .....	70
(1) Un plus grand nombre de gagnants et de perdants.....	70
(2) Une perte moyenne de 604 euros et un gain moyen de 4 080 euros .....	71
4. Une réforme qui bénéficie aux entreprises de taille intermédiaire .....	72
a) Les grandes entreprises acquittent un produit de CET plus important mais bénéficient relativement moins de la réforme .....	72
b) Plus de 60 % des entreprises sont gagnantes à la réforme .....	75
5. Plus de 5,5 milliards d'euros de dispositifs dérogatoires .....	76
a) Le plafonnement à hauteur de 3 % de la valeur ajoutée coûte 730 millions d'euros .....	76
b) Le dégrèvement barémique de CVAE : un coût de 4,1 milliards d'euros pour l'Etat .....	77
c) Le dispositif d'écrêtement des pertes a permis de limiter la hausse de la charge fiscale à hauteur de 620 millions d'euros.....	78
6. Un bilan économique encore à établir .....	80
<b>IV. INEFFICACITÉ : LA DÉFISCALISATION DES HEURES SUPPLÉMENTAIRES .....</b>	<b>83</b>
A. UN DOUBLE OBJECTIF : AMÉLIORER L'EMPLOI ET AUGMENTER LE POUVOIR D'ACHAT .....	83
B. LE COÛT GLOBAL DU DISPOSITIF : PRÈS DE 4,9 MILLIARDS D'EUROS POUR 2012.....	84
C. DES ÉVALUATIONS QUI PRÉSENTENT UN BILAN COÛT/EFFICIENCE NÉGATIF .....	86
1. Pour le Conseil des prélèvements obligatoires : un effet « ambigu » sur l'emploi.....	86
2. Pour le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales : un impact sur le pouvoir d'achat, mais qui bénéficie davantage aux ménages aisés.....	88
3. Pour le comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale : un « effet d'aubaine ».....	89
4. Au total, un dispositif dont les inconvénients l'emportent sur les avantages .....	89
<b>V. INUTILITÉ : LES ÉVOLUTIONS DE LA FISCALITÉ IMMOBILIÈRE .....</b>	<b>91</b>
A. UNE EXPLOSION DE LA DÉPENSE FISCALE .....	91
1. Le cadeau de la loi TEPA et l'illusion de « la France de propriétaires » .....	91
2. Le « Scellier », un « produit » cher et mal ciblé.....	92
B. UNE GESTION « COURT-TERMISTE » QUI AGGRAVE LES DIFFICULTÉS .....	93
1. L'Etat dépense l'argent des autres .....	93
2. Le prix du logement rend inaccessible le droit au logement .....	94

**TROISIÈME PARTIE :  
QUELLE CONTRIBUTION DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES  
À LA RÉDUCTION DU DÉFICIT PUBLIC ?**

<b>I. UNE CONTRIBUTION NÉCESSAIRE .....</b>	<b>95</b>
A. ASSURER LE RETOUR DU SOLDE PUBLIC À L'ÉQUILIBRE D'ICI À 2017 .....	95
1. <i>Affirmer dans une loi de programmation l'objectif de retour à l'équilibre en 2017 .....</i>	95
2. <i>Ramener rapidement le solde public à l'équilibre, une nécessité pour que les finances publiques demeurent soutenables.....</i>	96
B. PRENDRE D'ICI 2017 DES MESURES NOUVELLES POUR 50 MILLIARDS D'EUROS, CORRESPONDANT À LA MOITIÉ DE L'EFFORT DE RÉDUCTION DU DÉFICIT .....	97
<b>II. LE GISEMENT DES ALLÈGEMENTS DE PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES.....</b>	<b>100</b>
A. LES ALLÈGEMENTS DE PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES : UN « GISEMENT » POTENTIEL DE 200 À 300 MILLIARDS D'EUROS ? .....	100
B. LE « RAPPORT GUILLAUME » : UNE BASE DE TRAVAIL UTILE .....	102
1. <i>Dans les cas des dépenses fiscales : environ 40 milliards d'euros sur 60 milliards seraient peu efficaces.....</i>	102
2. <i>Dans le cas des niches sociales : environ 13 milliards d'euros sur 40 milliards seraient peu efficaces.....</i>	102
C. APPRÉHENDER LES DISPOSITIFS DÉROGATOIRES DANS LE CADRE D'UNE STRATÉGIE GLOBALE.....	104
1. <i>Les principales niches fiscales et sociales .....</i>	104
2. <i>Des « modalités de calcul de l'impôt » qui vident l'assiette de l'impôt sur les sociétés.....</i>	110
3. <i>Une fiscalité sur les revenus à refondre dans un grand impôt sur les personnes .....</i>	112
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>113</b>

Mesdames, Messieurs,

L'article 52 de la loi organique relative aux lois de finances dispose que, « *en vue de l'examen et du vote du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année suivante par le Parlement, le Gouvernement présente à l'ouverture de la session ordinaire un rapport retraçant l'ensemble des prélèvements obligatoires ainsi que leur évolution.*

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

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

Le rapport remis, à l'automne 2006, en vue de l'examen des lois financières pour 2007 comportait un bilan de la politique de prélèvements obligatoires conduite depuis 2002. Le rapport remis en vue des lois financières pour 2012 ne comporte aucun bilan ou évaluation de la politique de prélèvements obligatoires conduite durant le quinquennat qui s'achève.

Le présent rapport a pour objet de dresser ce bilan et d'en tirer les enseignements.





## PREMIÈRE PARTIE : UN QUINQUENNAT MARQUÉ PAR UNE SUCCESSION DE RENONCEMENTS

### I. UNE RECONNAISSANCE TARDIVE DE L'IRRÉALISME D'UNE POLITIQUE DE BAISSÉ DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES EN SITUATION DE DÉFICIT PUBLIC ÉLEVÉ

L'évolution du taux de prélèvements obligatoires, c'est-à-dire du poids des prélèvements obligatoires exprimés en points de produit intérieur brut (PIB), est un indicateur sans grande signification politique, à court terme en tout cas. Il arrive en effet parfois que le taux de prélèvements obligatoires augmente ou diminue spontanément, sans aucune mesure d'augmentation d'impôts ou de cotisations sociales. Cela vient du fait que, selon le niveau de la croissance, ils tendent à évoluer à un rythme différent de celui du PIB (les économistes disent que, à court terme, l'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB n'est pas égale à 1).

A long terme, on peut néanmoins considérer que le taux de prélèvements obligatoires reflète le choix d'un pays en matière de financement des besoins collectifs.

En tout état de cause, **dès lors que le Gouvernement avait pris en 2007 des engagements portant sur le taux de prélèvements obligatoires, il convient d'apprécier la manière dont il s'y est tenu.**

En 2007, la nouvelle majorité avait pour objectif affiché de réduire le taux de prélèvements obligatoires. Le 22 janvier 2007, Nicolas Sarkozy, alors candidat à la présidence de la République, a indiqué son intention de réduire le taux de prélèvements obligatoires de 4 points de PIB. Il a précisé, le 13 février 2007, qu'il s'agissait d'un objectif à l'horizon de dix ans.

On se contentera ici de retenir l'objectif, beaucoup plus modeste, du programme de stabilité 2009-2012 de décembre 2007<sup>1</sup>, qui prévoyait que ce taux passerait de 44 points de PIB en 2007 à 43,4 points de PIB en 2012, soit une **réduction de 0,6 point de PIB.**

Cet objectif quantitatif s'accompagnait d'une réflexion plus qualitative, qui insistait aussi bien sur le niveau des prélèvements obligatoires que sur leur structure. Ainsi, le début de la législature fut notamment marqué par le projet de conduire une revue générale des prélèvements obligatoires (RGPO). Cette revue avait commencé par l'élaboration d'un document d'orientation sur les évolutions de la politique fiscale visant à « *favoriser la construction, sur la législature, d'une stratégie fiscale **lisible et cohérente*** ».

---

<sup>1</sup> Le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2008 donne des chiffres identiques.

Les principes fondamentaux de cette stratégie devaient être l'équité, l'environnement et la compétitivité des entreprises.

Les développements qui suivent montrent que la politique conduite ne s'est caractérisée ni par sa lisibilité, ni par sa cohérence.

Du point de vue quantitatif, l'objectif n'a pas été atteint non plus. Si une comparaison précise entre prévision et exécution est rendue impossible par le changement de base<sup>1</sup> de l'Insee, qui est passé au premier semestre de cette année de la base 2000 à la base 2005, il reste toutefois possible de comparer les évolutions prévues de 2007 à 2012.

Sous cette réserve, **on constate que, en réalité, le taux de prélèvements obligatoires a augmenté de 1,1 point de PIB sur la période.**

#### Les dépenses et les recettes des administrations publiques : prévision et exécution

(en points de PIB)

	Programme de stabilité 2009-2012 de décembre 2007 (1)			Exécution (2)			Ecart indicatif entre prévision et exécution (3)		
	2007	2012	Ecart entre 2007 et 2012	2007	2012	Ecart entre 2007 et 2012	2007	2012	Ecart entre 2007 et 2012
Recettes	50,7	50,0	-0,7	49,9	51,3	1,4	-0,8	1,3	2,1
Prélèvements obligatoires	44	43,4	-0,6	43,4	44,5	1,1	-0,6	1,1	1,7
Dépenses	53,2	49,9	-3,3	52,6	55,8	3,2	-0,6	5,9	6,5
<b>Solde au sens du traité de Maastricht</b>	<b>-2,4</b>	<b>0,0</b>	<b>2,4</b>	<b>-2,7</b>	<b>-4,5</b>	<b>-1,8</b>	<b>-0,3</b>	<b>-4,5</b>	<b>-4,2</b>

(1) Comptes nationaux base 2000. Scénario « bas » de croissance du PIB de 2,5 % de 2009 à 2012.

(2) Comptes nationaux base 2005. Prévision du Gouvernement pour 2012.

(3) Compte tenu du changement de base, cet écart est purement indicatif.

Sources : Insee, programme de stabilité 2009-2012 de décembre 2007, rapport économique, social et financier annexé au présent projet de loi de finances, calculs de la commission des finances

<sup>1</sup> La base est un ensemble fixé de concepts, nomenclatures, et méthodes. L'année utilisée pour désigner la base est non celle du changement de base, mais celle de l'année de référence des séries à prix constants. La comptabilité nationale a ainsi connu des bases 1956, 1959, 1962, 1971, 1980, 1995 et 2000.

**A. UN TAUX DE PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES DE 44,5 POINTS DE PIB EN 2012, CONTRE UN OBJECTIF INITIAL DE 43,4 POINTS DE PIB**

Dans le cas du taux de prélèvements obligatoires, le graphique et le tableau ci-après permettent de comparer l'exécution et les programmations successives.

Le programme de stabilité 2009-2012 de décembre 2007 prévoyait de ramener le taux de prélèvements obligatoires, alors évalué à 44 points de PIB en 2007<sup>1</sup>, à 43,4 points de PIB à compter de 2010, ce qui aurait représenté une diminution de 0,6 point.

Du fait notamment d'un taux de prélèvements obligatoires plus faible que prévu en 2007 – celui-ci a été de 43,2 points de PIB selon la base 2000 des comptes nationaux, alors utilisée<sup>2</sup> –, l'objectif de taux de prélèvements obligatoires pour 2012 a dans un premier temps été revu à la baisse, à 43,2 points de PIB selon le programme de stabilité 2009-2012 de décembre 2008, 42,8 points de PIB selon la loi de programmation des dépenses publiques 2009-2012 de février 2009<sup>3</sup> et 42,4 points de PIB selon le programme de stabilité 2010-2013, présenté en janvier 2010.

**Ce n'est qu'à la fin de 2010 que le Gouvernement a réalisé qu'il ne lui serait pas possible de réduire significativement le déficit public sans porter le taux de prélèvements obligatoires à un niveau supérieur à celui de 2007. Aussi a-t-il – trop tardivement – abandonné de fait son idéologie de baisse des prélèvements obligatoires et son objectif de baisse globale sur la durée du quinquennat.**

La prévision de taux de prélèvements obligatoires pour 2012 a donc ensuite été constamment revue à la hausse, en raison des mesures nouvelles prises par le Gouvernement pour réduire le déficit public. Ainsi, elle est passée à 43,2 points de PIB selon la loi de programmation des finances publiques 2011-2014 de décembre 2010<sup>4</sup>. Le programme de stabilité 2011-2014 d'avril 2011 a porté ce taux à 43,4 points de PIB, soit le même taux qu'en 2007.

Enfin, la programmation figurant dans le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2012 – exprimée selon les concepts de la base 2005 des comptes nationaux – prévoit un taux de prélèvements obligatoires de **44,5 points de PIB en 2012. Le « record » absolu de 1999, année où les prélèvements obligatoires se sont élevés à 44,9 points de PIB, serait « battu » en 2013 (45 points de PIB).** Cette hausse de 0,8 point de PIB en 2012 proviendrait en totalité

---

<sup>1</sup> Il l'est désormais à 43,4 points de PIB.

<sup>2</sup> Et de 43,4 points de PIB selon la base 2005, utilisée depuis mai 2011.

<sup>3</sup> Loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012.

<sup>4</sup> Loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.



	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Taux de prélèvements obligatoires effectif*</b>	43,4	43,2	42,0	42,5					
<b>Programme de stabilité 2009-2012 I (1)</b>	44,0	43,7	43,5	43,4	43,4	43,4			
Programme de stabilité 2009-2012 II	43,3	43,2	42,9	43,2	43,2	43,2			
Loi de prog. des finances publiques 2009-2012 (2)		42,8	42,8	42,8	42,8	42,8			
Programme de stabilité 2010-2013		42,8	41,0	41	41,9	42,4	43,0		
Loi de prog. des finances publiques 2011-2014 (3)				41,9	42,9	43,2	43,7	43,9	
Programme de stabilité 2011-2014**				42,2	43,1	43,4	43,9	43,9	
<b>Programmation annexée au présent PLF*</b>					43,7	44,5	45,0	45,2	45,4

Comptes nationaux base 2000, sauf (\*) comptes nationaux base 2005 et (\*\*) comptes nationaux base 2005 pour les montants en milliards d'euros et comptes nationaux base 2000 pour le PIB.

(1) Scénario « bas », prévoyant une croissance du PIB de 2,5 % de 2009 à 2012.

(2) La trajectoire indiquée ici est celle du rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2009.

(3) La trajectoire indiquée ici est celle du rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2011.

Remarque : deux programmes de stabilité sont intitulés « programme de stabilité 2009-2012 », datant respectivement de décembre 2007 et décembre 2008. Cela vient du fait que le premier a été prolongé d'une année pour couvrir l'année 2012. La terminologie des programmes suivants a en conséquence été modifiée, la période indiquée dans le titre incluant désormais l'année couverte par la loi de finances. Ces deux programmes de stabilité sont ici distingués par les chiffres I et II.

Sources : Insee, documents mentionnés

## ***B. UNE AUGMENTATION DU TAUX DE PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES QUI RÉSULTE ESSENTIELLEMENT DE MESURES DISCRÉTIONNAIRES***

L'augmentation de 1,1 point de PIB du taux de prélèvements obligatoires (qui devrait passer de 43,4 points de PIB en 2007 à 44,5 points de PIB en 2012) **provient majoritairement des mesures discrétionnaires**, comme le montre le tableau ci-après.

**Les facteurs d'évolution du solde public : une décomposition indicative  
par la commission des finances**

*(en points de PIB)*

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2008- 2012
Solde public en niveau	-2,7	-3,3	-7,5	-7,1	-5,7	-4,5	
<i>Evolution :</i>							
<b>Solde public</b>	<b>-0,4</b>	<b>-0,6</b>	<b>-4,2</b>	<b>0,5</b>	<b>1,4</b>	<b>1,2</b>	<b>-1,8</b>
Soultés	-0,1						
<b>Solde public hors soultés</b>	<b>-0,3</b>	<b>-0,6</b>	<b>-4,2</b>	<b>0,5</b>	<b>1,4</b>	<b>1,2</b>	<b>-1,8</b>
Dont :							
<b>1. Mesures discrétionnaires = effort structurel :</b>	<b>-0,4</b>	<b>0,2</b>	<b>-1,2</b>	<b>0,5</b>	<b>1,4</b>	<b>1,3</b>	<b>2,1</b>
Mesures nouvelles sur les prélèvements obligatoires	-0,6	-0,5	-0,8	0,2	1,0	0,8	0,7
Recettes hors PO	0,0	0,2	0,4	-0,1	-0,1	-0,1	0,3
Maîtrise des dépenses	0,2	0,4	-0,9	0,4	0,5	0,6	1,1
<b>2. Facteurs ne dépendant pas de l'action du Gouvernement :</b>	<b>0,1</b>	<b>-0,8</b>	<b>-3,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>-0,1</b>	<b>-3,8</b>
Solde conjoncturel	0,2	-1,1	-2,6	-0,3	-0,1	-0,1	-4,3
Elasticité des PO au PIB différente de 1	0,0	0,4	-0,4	0,3	0,1	0,0	0,5

Compte tenu des incertitudes sur l'estimation de la croissance potentielle une année donnée, et de la volonté de neutraliser totalement l'effet de la conjoncture, l'effort structurel est ici calculé par rapport à la croissance potentielle de long terme, fixée par convention à 2 % par an.

*Sources : Insee, DGTPE, documents budgétaires, calculs de la commission des finances*

Au total, **les mesures nouvelles sur les prélèvements obligatoires, d'environ 12,5 milliards d'euros, auront contribué à réduire le déficit public de 0,7 point de PIB.** En 2007, on prévoyait au contraire qu'elles contribueraient à l'aggraver de 0,6 point de PIB.

Sur la période, l'effort structurel (c'est-à-dire la réduction du déficit résultant de mesures discrétionnaires) aura plus porté sur les dépenses (1,1 point de PIB) que sur les recettes (0,7 point de PIB). Toutefois, depuis 2010, les mesures de réduction du déficit mises en œuvre par le Gouvernement portent plus sur les recettes (2 points de PIB) que sur les dépenses (1,5 point de PIB).

### ***C. L'INCOHÉRENCE DE LA POLITIQUE DE PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES CONDUITE DEPUIS 2007***

Les augmentations discrétionnaires de prélèvements obligatoires, de l'ordre de 12,5 milliards d'euros de 2008 à 2012, se décomposeraient entre :

- des allègements nets d'environ 10 milliards d'euros en 2008 et 15 milliards d'euros en 2009 ;
- des mesures nouvelles légèrement positives en 2010 ;
- surtout, deux « paquets fiscal-social » en 2011 et en 2012, années correspondant à des mesures nouvelles de respectivement 19 et 15 milliards d'euros.

A moins de supposer que le Gouvernement a délibérément mené une politique absurde, consistant, dans un premier temps, à réaliser de forts allègements de recettes, puis, dans un second temps, à accroître celles-ci pour un montant supérieur, on est bien obligé de considérer que ces augmentations de recettes n'auraient pas été réalisées sans la crise, et qu'elles sont donc une conséquence de celle-ci.

Ce revirement explique l'incohérence de la politique de prélèvements obligatoires de la présente législature, marquée – contrairement à ce que l'on observe habituellement lors des cycles électoraux – par des baisses d'impôt en début de période et des hausses d'impôt en fin de période. On peut supposer que c'est pour cette raison que le rapport relatif aux prélèvements obligatoires annexé au présent projet de loi de finances ne présente pas de bilan de la politique de prélèvements obligatoires menée depuis 2007 – contrairement à ce qui avait été le cas à l'issue du quinquennat précédent<sup>1</sup>.

#### **1. La loi TEPA**

La politique fiscale du Gouvernement est symbolisée, jusqu'à la caricature, par la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (dite « TEPA »).

Cette loi, qui mettait en œuvre les promesses de campagne du candidat à la présidence de la République vis-à-vis des contribuables aisés, au nom du « *travailler plus pour gagner plus* », aggravait le déficit public d'un montant **initialement évalué à 14 milliards d'euros** en « régime de croisière »<sup>2</sup>.

Diverses mesures (réforme de l'accession à la propriété, suppression du bouclier fiscal, intégration des heures supplémentaires dans le barème de calcul des allègements généraux de charges...) ont pu **donner l'impression**

---

<sup>1</sup>Le rapport relatif aux prélèvements obligatoires annexé au projet de loi de finances pour 2007 comprenait un dossier intitulé « La politique fiscale du Gouvernement depuis 2002 ».

<sup>2</sup> Source : rapport sur les prélèvements obligatoires annexé au projet de loi de finances pour 2008.

que le Gouvernement **était revenu sur la quasi-totalité** des dispositions de la loi TEPA<sup>1</sup>. Malheureusement, **il n'en est rien**.

Ainsi, **si le coût de la loi TEPA, après prise en compte de ses « atténuations » directes et indirectes, est désormais de l'ordre de 9,3 milliards d'euros**, c'est essentiellement parce que **le coût du dispositif initial avait été surestimé**. Le coût de la loi TEPA *stricto sensu* (c'est-à-dire si elle n'avait pas été modifiée depuis l'origine) serait en effet désormais d'environ **10 milliards d'euros**, dont la moitié pour la mesure relative aux heures supplémentaires, le reste se répartissant en quasi-totalité entre le crédit d'impôt sur le revenu au titre des intérêts d'emprunt et l'allégement des droits de mutation à titre gratuit.

Les diverses **mesures d'atténuation directe ou indirecte** ne s'élèvent qu'à environ **0,7 milliard d'euros** en 2012 – correspondant notamment à l'alourdissement des droits de donation, de partage et de succession (1 milliard d'euros) et à l'intégration des heures supplémentaires dans le barème des allègements généraux de charges prévue par le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2012 (0,6 milliard d'euros), plus que compensés par l'allègement de l'ISF (1,9 milliard d'euros). La suppression du crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt par la loi de finances initiale pour 2011 ne fera quant à elle sentir que progressivement ses effets, le « stock » d'avantages accordés ne devant s'éteindre qu'en 2017. Ainsi, **le coût de la loi TEPA stricto sensu, de 10 milliards d'euros en 2012, est encore de l'ordre de 9,3 milliards d'euros après prise en compte de ces atténuations**, comme le montre le tableau ci-après<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Cf. notamment *Le Monde*, « Il ne reste presque plus rien de la loi TEPA », 23 août 2011.

<sup>2</sup> Le rapport relatif aux prélèvements obligatoires annexé au présent projet de loi de finances ne présente pas de bilan de la politique de prélèvements obligatoires menée depuis 2007 – contrairement à ce qui avait été le cas à l'issue du quinquennat précédent. Ce tableau, réalisé à partir des documents budgétaires d'années différentes, indique donc de simples ordres de grandeur.



**Le coût de la loi TEPA, après prise en compte de ses « atténuations »  
directes et indirectes**

*(en mesures nouvelles et en milliards d'euros)*

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Impact sur les recettes de 2012
<b>Loi TEPA</b>	<b>-1,3</b>	<b>-6,2</b>	<b>-2,1</b>	<b>-0,5</b>	<b>-0,4</b>	<b>-0,5</b>	<b>-10,0</b>
Heures supplémentaires	-0,9	-3,3	-1,0	-0,1	0,0		-4,9
<i>dont impôt sur le revenu</i>	<i>0,0</i>	<i>-0,2</i>	<i>ND</i>	<i>ND</i>	<i>ND</i>	<i>ND</i>	<i>- 1,4*</i>
<i>dont cotisations sociales</i>	<i>-0,9</i>	<i>-3,1</i>	<i>ND</i>	<i>ND</i>	<i>ND</i>	<i>ND</i>	<i>- 3,5*</i>
Crédit d'impôt sur le revenu au titre des intérêts d'emprunt	0,0	-0,3	-0,8	-0,4	-0,4	-0,5	-1,8**
Droits de mutation à titre gratuit	-0,4	-1,6	-0,2	0,0	0,0	0,0	-2,2
Bouclier fiscal	0,0	-0,3	-0,1				-0,4
Affectation de l'ISF aux PME et hausses de la décote sur la résidence principale	0,0	-0,7					-0,7
Exonération des salaires étudiants	0,0	-0,04					-0,04
<b>Atténuations directes ou indirectes de la loi TEPA</b>					<b>-0,4</b>	<b>1,1</b>	<b>0,7</b>
<b>Atténuations directes</b>					<b>-0,1</b>	<b>1,1</b>	<b>1,0</b>
Réforme de l'accession à la propriété (LFI 2011)						0,3	0,3
Abaissement de 75 % à 50 % du taux de la réduction d'ISF au titre des investissements dans les PME (LFI 2011)					0,1	0,1	0,2
Suppression du bouclier fiscal (LFR1 2011)					0	0,3	0,3
Généralisation de l'auto-liquidation du bouclier fiscal (LFR1 2011)					-0,2	0,4	0,2
<b>Intégration des heures supplémentaires dans le barème de calcul des allègements généraux de charges (PLFSS 2012)</b>						<b>0,6</b>	<b>0,6</b>
<b>LFR1 2011 (hors bouclier fiscal)</b>					<b>-0,3</b>	<b>-0,6</b>	<b>-0,9</b>
Nouveau barème de l'impôt de solidarité sur la fortune (LFR1 2011)					-0,4	-1,5	-1,9
Suppression de la réduction des droits de donation (LFR1 2011)					0,1	0,1	0,2
Allongement du délai de reprise de six à dix ans des donations (LFR1 2011)						0,3	0,3
Augmentation des droits de partage (LFR1 2011)						0,3	0,3
Hausse de 5 points des taux des deux dernières tranches des droits de succession (LFR1 2011)						0,2	0,2
<b>Loi TEPA nette des « atténuations »</b>	<b>-1,3</b>	<b>-6,2</b>	<b>-2,1</b>	<b>-0,5</b>	<b>-0,8</b>	<b>0,6</b>	<b>-9,3</b>

Lecture : conformément à ce qui est habituellement le cas dans les documents budgétaires, les mesures sont exprimées en « mesures nouvelles », c'est-à-dire en variation par rapport à l'année précédente. En raison des montants marqués (\*) et (\*\*), la dernière colonne peut ne pas parfaitement correspondre à la somme des colonnes précédentes.

\* Sources : fascicule des « Voies et moyens » annexé au projet de loi de finances pour 2012 (IR) et annexe 5 du PLFSS 2012 (cotisations sociales)

\*\* Source : fascicule des « Voies et moyens » annexé au projet de loi de finances pour 2012. Cette mesure doit s'éteindre progressivement d'ici 2017.

Source : calculs de la commission des finances, d'après les rapports relatifs aux prélèvements obligatoires annexés aux projets de lois de finances

La « mesure phare » de la loi TEPA, **l'exonération des heures supplémentaires** d'impôt sur le revenu et de cotisations sociales, coûtera toujours environ 5 milliards d'euros en 2012 (dont 1,4 milliard d'euros pour l'exonération d'impôt sur le revenu et 3,5 pour les exonérations de cotisations sociales). Certes, le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2012 prévoit l'intégration des heures supplémentaires dans le barème de calcul des allègements généraux de charges. Toutefois cette mesure devrait rapporter seulement 0,6 milliard d'euros en 2012.

Si, grâce à la loi de finances initiale pour 2011, **le crédit d'impôt sur le revenu au titre des intérêts d'emprunt** doit s'éteindre progressivement à partir de 2011, pour disparaître en 2017 (année où, à droit inchangé, il aurait dû coûter 3,7 milliards d'euros, contre une estimation d'alors 2 milliards d'euros en 2011), cela ne majore que faiblement les recettes de 2012. En effet, selon le fascicule des « Voies et moyens » annexé au présent projet de loi de finances, ce crédit d'impôt coûtera encore 1,8 milliard d'euros en 2012. En fait, la réforme de la loi de finances initiale pour 2011 avait pour objet d'empêcher le coût global des principaux dispositifs d'accession à la propriété de passer de 3,5 milliards d'euros en 2011 à 5,1 milliards d'euros en 2017. Il ne s'agissait pas de fortement réduire ce coût par rapport à son niveau actuel, mais essentiellement de l'empêcher d'exploser<sup>1</sup>.

**L'exonération des salaires étudiants**, au coût négligeable, n'a quant à elle pas été modifiée.

Les seules dispositions à avoir été véritablement remises en cause, soit directement, soit indirectement, sont :

- **l'allègement des droits de mutation à titre gratuit** (2,2 milliards d'euros en 2012). Cette remise en cause est toutefois indirecte : la mesure proprement dite demeure à abroger. Les divers alourdissements de droits de donation, de partage et de succession instaurés par la première loi de finances rectificative pour 2011 s'élèvent à 1 milliard d'euros, soit près de la moitié du coût de la mesure ;

- **la réduction de l'ISF au titre des investissements dans les PME**, dont la loi de finances initiale pour 2011 a fait passer le taux de réduction de 75 % à 50 % (+ 0,2 milliard d'euros) ;

- et, bien entendu, le **bouclier fiscal**, qui a été supprimé par la première loi de finances rectificative pour 2011 (+ 0,3 milliard d'euros).

---

<sup>1</sup> On rappelle que la réforme de la loi de finances initiale pour 2011 consiste à remplacer le crédit d'impôt et le prêt à taux zéro (PTZ) par un nouveau dispositif, dit « PTZ+ », dont l'ordre de grandeur de coût en 2018 (2,6 milliards d'euros) est certes inférieur à celui des deux dispositifs actuels en 2012 (3,6 milliards d'euros), mais nettement supérieur à celui du PTZ actuel (qui aurait coûté environ 1,4 milliard d'euros par an de 2011 à 2017 s'il avait été maintenu).

## 2. La remise en cause de la politique de baisse des prélèvements obligatoires par les « paquets fiscal-socials » de 2011 et 2012

Les 12,5 milliards d'euros résultant, pendant le quinquennat qui s'achève de décisions discrétionnaires d'augmentation des prélèvements, ne résultent pas principalement des remises en causes de la loi TEPA.

Le tableau ci-après, réalisé à partir des données publiées par le Gouvernement, permet de distinguer trois grands blocs de mesures :

- d'un côté, des mesures coûteuses, pour 17 milliards d'euros (loi TEPA pour 10 milliards, TVA restauration pour 3 milliards, allègement de la taxe professionnelle pour 4 milliards) ;

- de l'autre, des dispositions faisant plus que compenser ces mesures coûteuses, pour 28 milliards d'euros (dont un milliard d'euros d'atténuations directes ou indirectes de la loi TEPA), en quasi-totalité concentrées sur 2011 et 2012 ;

- entre les deux, le plan de relance, qui a coûté 12,7 milliards d'euros en 2009 mais n'a eu qu'un coût temporaire.

### Les principales mesures relatives aux prélèvements obligatoires depuis juin 2007

(en mesures nouvelles et en milliards d'euros)

	2007*	2008	2009	2010	2011	2012	Impact sur les recettes de 2012
<b>Total des mesures nouvelles</b>	<b>-1,3</b>	<b>-9,4</b>	<b>-15,2</b>	<b>4,1</b>	<b>19,2</b>	<b>15,1</b>	<b>12,5</b>
Dont :							
Loi TEPA	-1,3	-6,2	-2,1	-0,5	-0,4	-0,5	-10,0
TVA restauration	0,0	0,0	-1,5	-1,5	0,0	0,0	-3,0
Réforme de la taxe professionnelle	0,0	0,0	0,0	-7,8	3,9	-0,1	-4,0
Plan de relance	0,0	0,0	-12,7	11,0	3,2	0,0	1,5
Atténuations directes ou indirectes de la loi TEPA**	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,4	1,1	0,7
Autres (essentiellement les deux « paquets fiscal-socials » de 2011 et 2012)	0,0	-3,2	1,1	2,9	12,9	14,6	27,3

Lecture : conformément à ce qui est habituellement le cas dans les documents budgétaires, les mesures sont exprimées en « mesures nouvelles », c'est-à-dire en variation par rapport à l'année précédente. La dernière colonne, qui fait la somme des colonnes précédentes, indique donc le coût total pour l'année 2012.

Ainsi, la TVA restauration, qui coûte 3 milliards d'euros par an en « régime de croisière », mais est entrée en vigueur à la mi-2009, a réduit les recettes de 2009 de 1,5 milliard d'euros, auxquels s'ajoutent, en 2010, 1,5 milliard d'euros de mesures nouvelles supplémentaires.

\* Par convention, loi TEPA.

\*\* Cf. tableau précédent.

Source : calculs de la commission des finances, d'après le tableau précédent et les rapports relatifs aux prélèvements obligatoires annexés aux projets de lois de finances pour 2011 et 2012

**D. DES AUGMENTATIONS NETTES DE RECETTES QUI BÉNÉFICIENT EN QUASI-TOTALITÉ AUX ADMINISTRATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE**

Il est rarement souligné que, sur l'ensemble de la présente législature, la quasi-totalité des mesures nettes d'augmentation de recettes a été prise au profit de la sécurité sociale.

**Répartition des mesures nouvelles sur les recettes entre catégories d'administrations publiques**

(en milliards d'euros)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Impact global sur les recettes de 2012
<b>Total des mesures nouvelles</b>	<b>-1,3</b>	<b>-9,4</b>	<b>-15,2</b>	<b>4,1</b>	<b>19,2</b>	<b>15,1</b>	<b>12,5</b>
Dont :							
Etat et organismes divers d'administration centrale	-0,4	-7,4	-16,8	38,1	-21,9	7,9	-0,5
Sécurité sociale	-0,8	-2	-1,5	-1,4	11,4	6,8	12,5
Administrations publiques locales	-	-	3,1	-32,6	29,7	0,4	0,6

Lecture : conformément à ce qui est habituellement le cas dans les documents budgétaires, les mesures sont exprimées en « mesures nouvelles », c'est-à-dire en variation par rapport à l'année précédente. La dernière colonne, qui fait la somme des colonnes précédentes, indique donc le coût total pour l'année 2012.

NB : les séries, reconstituées à partir de différents rapports sur les prélèvements obligatoires annexés aux projets de lois de finances, sont présentées à titre indicatif. En particulier, les données relatives aux administrations publiques locales en 2007 et en 2008 ne sont pas disponibles.

Source : calculs de la commission des finances, d'après le tableau précédent et les rapports relatifs aux prélèvements obligatoires annexés aux projets de lois de finances pour 2011 et 2012

**II. UNE POLITIQUE DE RÉDUCTION DES NICHES EN TROMPE-L'ŒIL**

**A. POUR LE GOUVERNEMENT, UNE MANIÈRE D'AUGMENTER LES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES SANS LE DIRE**

Contraint par la crise d'admettre l'irréalisme d'une politique consistant à réduire les prélèvements obligatoires en situation de déficit public élevé, le Gouvernement a dû prendre des mesures discrétionnaires d'augmentation des prélèvements obligatoires.

D'un point de vue rhétorique, il ne pouvait – ou ne voulait – toutefois admettre qu'il augmentait les impôts et cotisations sociales. Aussi a-t-il développé un discours consistant à affirmer que, comme les mesures concernées étaient des réductions ou des suppressions de « dépenses fiscales » et de « niches sociales », il s'agissait en réalité de réductions de dépenses.

On trouve un exemple de cette rhétorique dans le rapport annexé à la loi de programmation des finances publiques 2011-2014 de décembre 2010<sup>1</sup>. On y lit en effet : « *Le Gouvernement **exclut le recours à une augmentation généralisée des prélèvements obligatoires** : celle-ci **pèserait à court terme sur l'activité** et placerait dans le même temps la France dans une **situation concurrentielle défavorable** vis-à-vis de ses partenaires, alors même que notre pays enregistre déjà l'un des taux de prélèvements obligatoires les plus élevés de l'Union européenne. En revanche, un effort de **réduction significative des dépenses fiscales et des niches sociales** peut accélérer le redressement des comptes publics **sans mettre en péril le redémarrage de l'activité**. Il peut aussi contribuer, en réduisant des avantages fiscaux inutiles, inefficaces ou injustifiés, à mieux **assurer l'équité fiscale** entre contribuables et, ainsi, à rendre plus légitime et plus acceptable la contribution de chacun au rétablissement des finances publiques ».*

Ce raisonnement est globalement contestable :

- il est possible de conduire une politique d'augmentation globale du niveau des prélèvements obligatoires sans que cela s'apparente à une « *augmentation généralisée des prélèvements obligatoires* » ;

- la formule selon laquelle la politique retenue par le Gouvernement éviterait de « *[peser] à court terme sur l'activité* » est difficilement compréhensible. Toutes les augmentations de prélèvements obligatoires pèsent à court terme sur l'activité, qu'elles prennent ou non la forme de réductions de niches. Si elles étaient économiquement assimilables à des dépenses, comme le Gouvernement le sous-entend dans son discours, l'impact à court terme serait même supérieur à celui d'augmentations « classiques » de prélèvements obligatoires, dans la mesure où le multiplicateur budgétaire des dépenses est environ deux fois plus élevé que celui des recettes ;

- la formule selon laquelle il faudrait prendre en compte le fait que « *notre pays enregistre déjà l'un des taux de prélèvements obligatoires les plus élevés de l'Union européenne* » suggère que les mesures prises par le Gouvernement n'augmenteraient pas les prélèvements obligatoires. Bien entendu, elles les augmentent à due concurrence.

#### **B. MOINS DE LA MOITIÉ DES ALOURDISSEMENTS DE PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES EN 2011 ET EN 2012 CORRESPONDENT À DES RÉDUCTIONS OU SUPPRESSIONS DE NICHES**

La communication du Gouvernement pourrait laisser croire que les augmentations de prélèvements obligatoires en 2011 et en 2012 concernent essentiellement des réductions ou suppressions de niches fiscales et sociales. Il n'en est rien.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.

**Les réductions ou suppressions de niches en 2011 et en 2012 ont en effet représenté, au total, à peine plus de 10 milliards d'euros, pour une augmentation totale des prélèvements obligatoires de 24,1 milliards d'euros, comme le montre le tableau ci-après.**

**Les principales mesures nouvelles sur les prélèvements obligatoires décidées depuis l'automne 2010**

**(impact sur les recettes de 2012<sup>1</sup>)**

(en milliards d'euros)

	Total des mesures nouvelles	Mesures relatives aux seuls allègements <sup>2</sup>		
		Mesures relatives aux niches au sens des documents budgétaires <sup>3</sup>	Mesures relatives aux autres allègements <sup>4</sup>	Total
<b>LFI 2011 et LFSS 2011</b>	<b>14</b>	<b>7,6</b>	<b>4,1</b>	<b>11,7</b>
Etat	5,9	2,7	1,9	4,6
Administrations de sécurité sociale	8,1	4,9	2,2	7,1
<b>Textes adoptés en 2011 ou devant l'être d'ici la fin de l'année</b>	<b>10,1</b>	<b>2,6</b>	<b>3,1</b>	<b>5,7</b>
Etat	3,1	0,4	1,5	1,9
Administrations de sécurité sociale	7,0	2,2	1,6	3,8
<b>Total général</b>	<b>24,1</b>	<b>10,2</b>	<b>7,2</b>	<b>17,4</b>
Etat	9,0	3,1	3,4	6,5
Administrations de sécurité sociale	15,1	7,1	3,8	10,9

Montant de 11,7 Mds € explicitement indiqué par le Gouvernement comme correspondant aux réductions de « niches »\*

\* Programme de stabilité 2011-2014 (avril 2011), page 29 : mesures nouvelles correspondant à des réductions de niches de 9,5 milliards d'euros en 2011 et 2,2 milliards d'euros en 2012, soit 11,7 milliards d'euros en impact sur les recettes de 2012.

Sources : programme de stabilité 2011-2014, rapport sur les prélèvements obligatoires et fascicule des « Voies et moyens » annexés au présent projet de loi de finances, annexe 5 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2012, calculs de la commission des finances

<sup>1</sup> Somme des mesures nouvelles de 2011 et 2012.

<sup>2</sup> Par « allègements », on vise les niches (dépenses fiscales ou niches sociales) au sens des documents budgétaires, mais aussi les modalités de calcul de l'impôt et les autres allègements non pris en compte.

<sup>3</sup> Dépenses fiscales au sens du fascicule des « Voies et moyens » annexé au projet de loi de finances et niches sociales au sens de l'annexe 5 du projet de loi de financement de la sécurité sociale.

<sup>4</sup> Allègements classés par le fascicule des « Voies et moyens » parmi les modalités de calcul de l'impôt ou n'apparaissant pas dans les documents annexés aux textes financiers.

## **1. La LFI et la LFSS pour 2011 : les réductions ou suppressions de niches sont de l'ordre de 7,6 milliards d'euros, et non de 11,7 comme l'indique le Gouvernement**

Dans le cas de **la loi de finances et de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011**, les réductions ou suppressions de niches ont représenté **un peu plus de la moitié** du montant total des augmentations de prélèvements obligatoires.

En effet, alors que les mesures contenues dans ces deux textes auront pour effet d'augmenter les prélèvements obligatoires de 14 milliards d'euros en 2012 (la quasi-totalité de cet effet se faisant sentir dès 2011), les niches ne représentent que **7,6 milliards d'euros sur ce montant**.

Le Gouvernement évalue pourtant l'impact en 2012 des réductions de niches résultant de ces deux textes à **11,7 milliards d'euros**, ce qui pourrait donner l'impression que près de 85 % du montant total des augmentations de prélèvements obligatoires proviennent des réductions de niches. Ce décalage de plus de **4 milliards d'euros** vient du fait que le Gouvernement retient, pour l'occasion, **une définition très large des niches, différente de celle des documents budgétaires**<sup>1</sup>.

Si cette requalification est « justifiée » dans le cas de la suppression du taux réduit de TVA sur les offres composites « triple play », qui doit être considéré, de même que l'ensemble des taux réduits de TVA, comme une dépense fiscale, ce parti pris est plus discutable dans les autres cas<sup>2</sup>. Dès lors que l'on considère, schématiquement, qu'une dépense fiscale se caractérise par le fait qu'elle poursuit un objectif de politique publique, les autres allègements sur lesquels le Gouvernement revient relèvent plutôt des modalités de calcul de l'impôt.

En fait, **ces 4 milliards d'euros correspondent très largement à des augmentations ciblées des prélèvements obligatoires et non à des réductions ou suppressions de niches**.

---

<sup>1</sup> On rappelle que l'expression de « niche » désigne les « dépenses fiscales » figurant dans le fascicule des « Voies et moyens » annexé au projet de loi de finances et les « niches sociales » figurant à l'annexe 5 du projet de loi de financement de la sécurité sociale.

<sup>2</sup> Imposition des plus-values de cession de valeurs mobilières au premier euro ; suppression du plafonnement de la quote-part pour frais et charges sur les dividendes ; taxation de la réserve de capitalisation des sociétés d'assurance (taxation du stock « exit tax ») ; taxation « au fil de l'eau » des contrats d'assurance-vie ; taxation de la réserve de capitalisation des sociétés d'assurance (taxation des flux futurs) ; application de la taxe sur les véhicules de tourisme de société aux véhicules immatriculés NI.



## 2. Les textes adoptés en 2011 ou devant l'être d'ici la fin de l'année : moins de 3 milliards d'euros de réductions et suppressions de niches ?

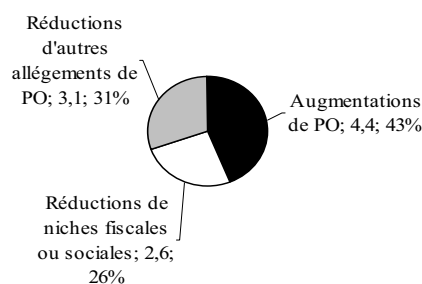
Surtout, ce timide effort de réduction des niches s'essouffle déjà, les mesures adoptées en 2011 devant correspondre, tous textes financiers confondus, à seulement 2,6 milliards d'euros de réductions de niches (au sens des documents budgétaires), à comparer à des réductions d'allègements (qu'il s'agisse ou non de niches) de 5,7 milliards d'euros et à des augmentations totales de prélèvements obligatoires de 10,1 milliards d'euros.

Le dossier de presse relatif au projet de loi de finances pour 2012 ne comprend d'ailleurs aucun tableau indiquant, sur l'ensemble des mesures d'augmentation des prélèvements obligatoires, lesquelles correspondent à des réductions ou suppressions de niches. Seul un petit nombre de mesures est clairement identifié comme relatif à des niches.

Sur les 35 mesures des textes adoptés en 2011 ou devant l'être d'ici la fin de l'année indiquées par le rapport relatif aux prélèvements obligatoires annexé au projet de loi de finances pour 2012, d'un montant total de 10,1 milliards d'euros, seulement 6, d'un montant total de 2,6 milliards d'euros, correspondent à des dépenses fiscales ou à des niches sociales au sens des documents budgétaires.

### Répartition des mesures nouvelles en recettes prévues par les différentes lois financières votées en 2011

(en milliards d'euros et en %)



Source : commission des finances

### **3. Des réductions et suppressions de niches sans lien avec leur plus ou moins grande efficacité ?**

Le Gouvernement a remis au Parlement, en application de l'article 13 de la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, un rapport d'évaluation de l'ensemble des niches fiscales et sociales en vigueur à la date de publication de la première loi de programmation des finances publiques (soit le 11 février 2009).

Ce rapport attribue à chaque niche une note allant de 0 (la plus mauvaise) à 3 (la meilleure). Il s'agit évidemment d'appréciations portées dans un document administratif et que chacun peut interpréter en fonction de sa sensibilité ou de ses propres analyses.

#### **Le « rapport Guillaume »**

En application du III de l'article 13 de la loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 (qui reprenait le III de l'article 12 de la loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012), « *dans les trois ans suivant l'entrée en vigueur de toute [dépense fiscale ou niche sociale], le Gouvernement présente au Parlement une évaluation de son efficacité et de son coût. Pour les mesures en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2009, cette évaluation est présentée au plus tard le 30 juin 2011* ».

Bien que daté du mois de juin 2011, le rapport<sup>1</sup> correspondant à cette dernière évaluation a été remis au Parlement et rendu public à la fin du mois d'août dernier. Il est disponible, de même que ses annexes, sur le site Internet du ministère du budget<sup>2</sup>.

Il est cependant intéressant de regarder quelle appréciation porte ce rapport sur les niches fiscales et sociales remises en causes en 2011 et en 2012. **Sur les 6,7 milliards d'euros d'économies résultant de dispositifs évalués par le « rapport Guillaume », 5,3 milliards d'euros (soit 80 %) sont pris sur des niches jugées très efficaces** (obtenant la note 3). Globalement, les notes remises en cause obtiennent une note moyenne de 2,5.

Pourtant, dans le rapport Guillaume, les deux tiers des niches fiscales et les quatre cinquièmes des niches sociales obtiennent une note de 0 ou de 1.

**Le Gouvernement cible donc de manière prioritaire des dispositifs jugés très efficaces par le « rapport Guillaume ».**

---

<sup>1</sup> Henri Guillaume, « Rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales », juin 2011.

<sup>2</sup> <http://www.budget.gouv.fr/budget/rapport-comite-devaluation-des-depenses-fiscales-et-des-niches-sociales>.

**Les principales réductions ou suppressions de niches fiscales et sociales  
correspondant à des dispositions évaluées par le « rapport Guillaume »**

(en milliards d'euros)

	Texte	2011	2012	2011+2012	Numéro <sup>1</sup>	Score de la niche selon le rapport Guillaume <sup>2</sup>
<b>LFI 2011 et LFSS 2011</b>		<b>3,5</b>	<b>1,2</b>	<b>4,6</b>		
Annualisation des allègements généraux de charges sociales	LFSS 2011	2	0,0	2,0	NS 1	3
TSCA sur les contrats d'assurance maladie solidaires et responsables	LFSS 2011	1,1	0,0	1,1	DF 560104	3
Aménagement du CIR	LFI 2011	0,0	0,2	0,2	DF 200302	3
Mesures portant sur les stock-options et les retraites chapeau	LF 2011	0,2	0,0	0,1	NS 59	1
Aménagement des dispositifs d'aide à l'investissement dans des équipements photovoltaïques	LFI 2011	0,2	0,7	0,9	DF 110222	1
Réforme de l'accession à la propriété	LFI 2011	0	0,3	0,3	DF 110247	0
<b>Textes adoptés ou prévus pour 2011</b>		<b>0,3</b>	<b>1,8</b>	<b>2,1</b>		
Suppression du bénéfice mondial consolidé (BMC)	LFR2 2011	0,2	0,1	0,3	DF 330103	3
Intégration des heures supplémentaires dans le barème de calcul des allègements généraux de charges	PLFSS 2012		0,6	0,6	NS 1	3
Suppression de l'exonération partielle de taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) pour les contrats solidaires et responsables	LFR2 2011	0,1	1,0	1,1	DF 560104	3
Suppression de l'abattement de 30% sur le bénéfice imposable des entreprises dans les DOM	PLF 2012		0,1	0,1	DF 320102	0
<b>Total</b>		<b>3,8</b>	<b>3,0</b>	<b>6,7</b>		<b>Moyenne pondérée : 2,5</b>

Score 0 : mesure non efficace. Score de 3 : mesure efficace (correctement ciblée, coût raisonnable au regard de l'efficacité, outil fiscal/social en lui-même efficace, mesure plus adaptée qu'une dépenses budgétaire ou qu'une mesure non financière).

Sources : rapport sur les prélèvements obligatoires et fascicule des « Voies et moyens » annexés au présent projet de loi de finances, rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales (juin 2011), calculs de la commission des finances

<sup>1</sup> Numéro figurant dans le fascicule des « Voies et moyens » ou l'annexe 5 du projet de loi de financement de la sécurité sociale. On a ici ajouté les sigles « DF » (dépenses fiscales) et « NS » (« niches sociales »).

<sup>2</sup> Rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, juin 2011.



## **DEUXIÈME PARTIE : QUELQUES CARACTÉRISTIQUES DE LA POLITIQUE CONDUITE DEPUIS 2007**

### **I. INJUSTICE : LES RÉFORMES DE LA FISCALITÉ DU PATRIMOINE**

Depuis 2007, la fiscalité du patrimoine a été modifiée souvent et de manière sensible. Deux moments forts ont constitué des marqueurs :

- la loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (**TEPA**) du 22 août 2007, la forte baisse des impôts pesant sur le patrimoine devant alors être un **pilier du « choc fiscal »** défendu par le Président de la République ;

- la **loi de finances rectificative du 29 juillet 2011**, par laquelle le Gouvernement a **troqué la suppression (en 2013) du bouclier fiscal contre un fort allègement de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF)**.

Au final, en plus d'être fondamentalement **injuste**, la politique suivie apparaît **incohérente et inefficace au regard des objectifs avancés en termes de confiance et de croissance**. Elle devra donc être profondément repensée au cours de la prochaine législature.

#### ***A. UN QUINQUENNAT MOUVEMENTÉ***

##### **1. Le volet patrimonial de la loi TEPA**

Première traduction de **l'intention annoncée** par Nicolas Sarkozy, le 22 janvier 2007, alors qu'il était candidat à la présidence de la République, de **réduire de quatre points de PIB le taux de prélèvements obligatoires**, la loi TEPA comportait **un important volet patrimonial**.

Celui-ci concernait aussi bien les droits de mutation à titre gratuit (DMTG) que le bouclier fiscal, ou encore l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF).

##### *a) Un fort allègement des droits de mutation à titre gratuit*

Les articles 8 à 10 de la loi TEPA ont procédé à un fort allègement des DMTG.

Celui-ci consistait en un **relèvement de la plupart des abattements** applicables aux mutations à titre gratuit<sup>1</sup>, et même à une **exonération pure et simple de droits pour le conjoint survivant**<sup>2</sup>. Ainsi :

- l'abattement sur la part de chacun des ascendants et sur la **part de chacun des enfants** vivants ou représentés par suite de prédécès ou de renonciation est **passé de 50 000 euros à 150 000 euros** ;

- l'abattement applicable aux donations et successions pour les **frères et sœurs** est **passé de 5 000 euros à 15 000 euros** ;

- un **abattement de 7 500 euros** sur la part de chacun des **neveux et nièces** a été créé.

Par ailleurs, s'agissant plus spécifiquement des donations, ont été créés :

- un abattement de 76 000 euros sur la part du conjoint du donateur ;

- et une exonération, dans la limite de 30 000 euros (indexée), des dons de sommes d'argent consentis en pleine propriété au profit d'un enfant, d'un petit-enfant, d'un arrière-petit-enfant ou, à défaut d'une telle descendance, d'un neveu ou d'une nièce. Cette exonération est subordonnée ne s'applique qu'à condition que le donateur soit âgé de moins de soixante-cinq ans au jour de la transmission et que le donataire soit âgé de dix-huit ans révolus ou ait fait l'objet d'une mesure d'émancipation au jour de la transmission.

Votre rapporteure générale n'a pu obtenir du ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat le coût de chacune de ces mesures qui, pour la plupart, ne sont pas considérées comme des niches fiscales par l'administration, mais comme des modalités de calcul de l'impôt. Néanmoins, on relève que la somme des « mesures nouvelles » relatives à cette mesure figurant dans les rapports sur les prélèvements obligatoires annexés aux projets de lois de finances pour 2010 et 2011 conduit à un coût de l'ordre de 2,2 milliards d'euros.

---

<sup>1</sup> En outre, le montant des abattements est désormais actualisé au 1<sup>er</sup> janvier de chaque année dans la même proportion que la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu et arrondi à l'euro le plus proche. Il en est de même pour les limites de chaque tranche du barème applicable aux DMTG.

<sup>2</sup> Aux termes de l'article 796-0 ter du code général des impôts résultant de la loi TEPA, est également exonérée la part de chaque frère ou sœur, célibataire, veuf, divorcé ou séparé de corps, à la double condition qu'il soit, au moment de l'ouverture de la succession, âgé de plus de cinquante ans ou atteint d'une infirmité le mettant dans l'impossibilité de subvenir par son travail aux nécessités de l'existence et qu'il ait été constamment domicilié avec le défunt pendant les cinq années ayant précédé le décès.

*b) Un renforcement du bouclier fiscal*

Mesure emblématique, le bouclier fiscal, c'est-à-dire le plafonnement des impôts directs d'un contribuable en fonction de ses revenus imposables, a été instauré par la loi de finances pour 2006. Cependant, la loi TEPA a singulièrement renforcé ce dispositif.

En effet, elle a, à la fois :

- **ramené le pourcentage** de revenu au-delà duquel un contribuable ne pouvait être assujéti à l'impôt direct **de 60 % à 50 %** ;

- et **intégré les contributions sociales** sur les revenus du patrimoine, les revenus d'activité et de remplacement et les produits de placement **parmi les impositions prises en compte pour le calcul du bouclier**.

En revanche, cette loi a pris le parti de ne pas améliorer la définition des revenus figurant au dénominateur pour le calcul du plafond d'impôts. En conséquence, **le ratio de 50 % ne s'appliquait qu'aux revenus soumis à l'impôt**, avec possibilité de déduction, notamment, des déficits catégoriels<sup>1</sup>.

Au moment de l'examen de la première loi de finances rectificative pour 2011, **le coût du bouclier fiscal était évalué à 713 millions d'euros** par le Gouvernement (*cf. infra*).

**Une parallèle contestable avec l'exemple allemand**

Le Gouvernement s'est souvent servi de l'exemple allemand pour justifier ses choix politiques, arguant ainsi :

- d'abord, de la soi-disant inscription du bouclier fiscal dans la Constitution de l'Allemagne afin d'expliquer la nécessité de doter notre pays d'un tel dispositif ;

- puis, réflexion faite, de l'absence conjointe de bouclier fiscal et d'ISF outre-Rhin pour envisager de faire la même chose en France.

Face à ces (contre-)vérités successives, il convient donc de rappeler les éléments suivants.

Le principe du bouclier fiscal n'a jamais figuré dans la Constitution allemande. Simplemment, la Cour constitutionnelle de Karlsruhe, saisie d'un litige sur l'équivalent allemand de l'ISF, a affirmé que le taux d'imposition maximale devait être à hauteur de la moitié des revenus. Toutefois, l'administration fiscale allemande ayant déclaré qu'elle n'appliquerait pas ce principe, un nouveau contentieux a été engagé, à l'issue duquel, dans une décision rendue le 18 janvier 2006, cette même Cour a rejeté l'idée selon laquelle il existerait un taux maximal d'imposition de 50 %. Elle a alors précisé que ce taux pouvait être dépassé dans le cas de l'impôt sur le revenu, et indiqué simplemment que son niveau ne devait pas être « excessif ».

<sup>1</sup> Par exemple les déficits professionnels industriels et commerciaux ou non commerciaux, les déficits fonciers provenant de travaux ou les déficits engendrés par une « opération Malraux ».

D'autre part, tranchant l'objet principal du litige de 1995 précité, la Cour de Karlsruhe a examiné la question de l'égalité de traitement entre les contribuables pour le calcul de l'impôt sur la fortune, à raison des modalités d'évaluation applicables aux différents types de patrimoine. En l'espèce, la détention d'un patrimoine immobilier, évalué sur la base des valeurs foncières de 1964, se trouvait nettement moins taxée que la détention d'un patrimoine financier, constitué notamment de valeurs mobilières estimées, elles, à leur valeur de marché. De fait, avant la réforme de la loi d'évaluation des biens, les valeurs foncières ne représentaient que 20 % au plus des valeurs vénales effectives. Dans sa décision, la Cour a enjoint l'administration fédérale de refondre, avant le 31 décembre 1996, les principes d'évaluation du patrimoine imposable. Un accord politique n'ayant pu intervenir avant cette date, l'ISF allemand s'est, de fait, retrouvé suspendu en raison de l'obsolescence de ses bases (reproche qui ne saurait être adressé à l'ISF français).

*c) Des réductions d'impôt de solidarité sur la fortune*

Le mode de calcul de l'ISF n'a pas été fondamentalement remis en cause par la loi TEPA. Toutefois, deux mesures de ce texte ont abouti à en diminuer le produit.

(1) La création d'ISF PME et d'ISF dons

En premier lieu, la loi du 22 août 2007 a créé **deux réductions d'impôt** de solidarité sur la fortune :

- **l'une au titre des dons**, égale à **75 % du montant des dons** à certaines structures caritatives ou de soutien à la recherche ou à l'enseignement supérieur, **dans la limite d'un plafond de 50 000 euros** de réduction ;

- **l'autre au titre des investissements au capital de petites et moyennes entreprises**, soit directement ou *via* des holdings, pour un plafond et un taux équivalents à ceux d'ISF-dons, soit au travers de fonds de capital investissement, à un taux de 50 % et dans la limite d'un plafond de 20 000 euros.

Les deux réductions étaient cumulables, à condition que la réduction globale d'ISF n'excède pas 50 000 euros.

Leur coût était estimé, en 2010, à **783 millions d'euros pour ISF-PME et à 77 millions d'euros pour ISF-dons**.

(2) L'augmentation de l'abattement sur la résidence principale

En second lieu, l'article 14 de la loi TEPA a porté **l'abattement** applicable sur la valeur de la **résidence principale** pour le calcul de l'ISF **de 20 % à 30 %**.



## 2. Un dispositif devenu indéfendable pour la majorité présidentielle

Le « paquet fiscal » de 2007 s'est rapidement révélé indéfendable aux yeux des Français. En particulier, le « **bouclier** », dont votre rapporteure générale a dénoncé le principe dès l'origine, est vite devenu le **symbole de l'injustice fiscale** du Gouvernement.

Plusieurs épisodes ont jalonné cette prise de conscience de l'opinion publique.

### *a) L'inclusion des « contributions RSA » au sein du bouclier fiscal*

Dès 2008, à l'occasion du débat sur le projet de loi généralisant le revenu de solidarité active (RSA) et réformant les politiques d'insertion<sup>1</sup>, a surgi la question de **l'inclusion dans le bouclier des contributions additionnelles de 1,1 % sur les revenus patrimoniaux** que ce texte a créées afin de financer le RSA. Le Gouvernement a alors fait face à **un choix relativement absurde** :

- soit décider que cette imposition directe n'entrait pas dans les impôts pris en compte pour le calcul du droit à restitution, démontrant tout de suite la faiblesse du soi-disant bouclier ;

- soit, au contraire, inclure ces contributions dans le bouclier et, ainsi, mettre en place **un nouvel impôt que devraient acquitter tous les contribuables, sauf les plus fortunés d'entre eux**.

C'est cette dernière solution qui a finalement été retenue et qui a mis au grand jour la formidable injustice de la politique gouvernementale.

### *b) La profonde incompréhension de l'opinion publique*

Cette rupture entre les Français et la composante patrimoniale du programme du Gouvernement nommé en 2007 a été accentuée par la suite.

D'une part, sur un plan théorique, la mise en lumière de la réalité du fonctionnement du bouclier fiscal a montré que ce dispositif allait bien au-delà d'une garantie de ne pas acquitter plus de la moitié de ses revenus en impôts directs, mais permettait **une véritable attrition des recettes**. Ainsi, dans son rapport de mars 2009 sur « le patrimoine des ménages », le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) a relevé que « **la mise en place du bouclier fiscal peut inciter certains ménages à réorganiser leur patrimoine et leurs revenus pour minimiser ces derniers et réduire ainsi leur plafond d'imposition directe** ». Le conseil concluait que « *le bouclier fiscal peut aboutir, dans certaines situations, à ce que des redevables, après avoir le cas échéant réorganisé leur patrimoine et leurs revenus, se voient de facto exonérés non seulement d'ISF, mais aussi d'autres impôts directs comme les taxes foncières et d'habitation. Si de nouveaux prélèvements sur le patrimoine*

---

<sup>1</sup> Devenu la loi n° 2008-1249 du 1<sup>er</sup> décembre 2008.

*devaient être institués, la question du niveau du bouclier fiscal mériterait d'être posée ».*

D'autre part, sur un plan pratique, la révélation du montant des restitutions effectuées par l'administration fiscale à certains contribuables particulièrement privilégiés, alors même que des efforts étaient demandés aux autres catégories de Français, a parfaitement illustré les conséquences concrètes des choix opérés lors du vote de la loi TEPA : favoriser une partie de la population qui n'en a pas besoin pour vivre et dont il y a peu de chance qu'elle participe à relancer la croissance du fait de sa consommation.

Au-delà de ces quelques cas emblématiques, les statistiques de Bercy, reprises notamment dans le rapport<sup>1</sup> de mai 2010 de notre collègue député Pierre-Alain Muet, montraient clairement que :

- en 2009, **les 979 contribuables possédant les patrimoines les plus importants** (d'une valeur supérieure à 16 millions d'euros) **et les revenus les plus élevés** (supérieurs à 43 761 euros par an) s'étaient vus attribuer **des restitutions d'un montant de 368 millions d'euros** (soit presque les deux tiers du coût du bouclier fiscal captés par 6 % des bénéficiaires) ;

- et, pour ce qui concerne les cas d'optimisation les plus choquants, 14 bénéficiaires du bouclier fiscal disposaient d'un patrimoine supérieur à 16 millions d'euros tout en ayant déclaré des revenus inférieurs à 3 000 euros.

Ainsi, même si l'ensemble de la politique du Gouvernement sur la fiscalité patrimoniale était destinée à conforter la situation des plus favorisés, c'est le bouclier fiscal qui a cristallisé la défiance des Français, en tant que cause des injustices les plus symboliques.

C'est pourquoi l'exécutif a ébréché lui-même cet instrument dès l'automne dernier : à l'inverse des « contributions RSA », les augmentations d'impôts figurant en loi de finances pour 2011 au titre du financement de la réforme des retraites n'ont pas été incluses dans le bouclier fiscal<sup>2</sup>.

Et c'est surtout pourquoi le Président de la République a annoncé, en octobre 2010, **une réforme de la fiscalité patrimoniale dont le but premier était de faire dépérir le bouclier, devenu le symbole de l'injustice fiscale.**

---

<sup>1</sup> Rapport Assemblée nationale n° 2 493 (XIII<sup>ème</sup> législature).

<sup>2</sup> Il est également à noter que la loi de finances pour 2011 a « raboté » la réduction d'ISF-PME, en ramenant à 50 % le taux des investissements directs dans des PME, et les plafonds de ces investissements à 45 000 euros (18 000 euros pour les investissements au travers de fonds).

### 3. Les réformes contradictoires de 2011

*a) Un premier collectif budgétaire abrogeant le bouclier et allégeant l'ISF...*

Signe de l'improvisation et de l'indécision du Gouvernement lors de l'élaboration du premier collectif budgétaire de 2011, la suppression du bouclier fiscal a été rapidement actée mais les pistes concernant tant l'avenir de l'ISF que les recettes compensatoires se sont multipliées, dans une grande cacophonie.

Finalement, la loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011 a procédé aux réformes suivantes :

**- l'abrogation du bouclier fiscal ;**

**- la refonte du barème de l'ISF**, comprenant la suppression de la première tranche de l'impôt<sup>1</sup> ainsi que le remplacement des cinq tranches supérieures par deux nouvelles tranches (entre 1,3 million d'euros et 3 millions d'euros d'une part, et plus de 3 millions d'euros d'autre part) ;

**- l'instauration de diverses mesures de compensation budgétaire relatives au patrimoine** afin que ce texte soit neutre pour les finances publiques. Officiellement, il s'agissait de faire en sorte de redistribuer la charge au sein des seuls assujettis à l'ISF afin de mieux assurer que cet impôt ne présente plus de « caractère confiscatoire ». Votre rapporteure générale décrira ci-après les effets réels de ces expédients.

Le tableau suivant résume « l'équilibre » atteint à l'issue du vote du Parlement, selon le chiffrage du Gouvernement.

---

<sup>1</sup> Cette tranche concernait les patrimoines taxables compris entre 800 000 et 1,3 million d'euros.

## Chiffrage de la réforme de la fiscalité patrimoniale de juillet 2011

(en millions d'euros)

	2011	2012	2013	2014
<b>1) Réforme de l'ISF</b>				
Suppression du bouclier fiscal et maintien d'un dispositif en faveur des plus modestes	0	293	413	713
Nouveau barème ISF	- 400	- 1 857	- 1 857	- 1 857
Doublement de la réduction d'ISF par personne à charge	0	- 20	- 20	- 20
Autoliquidation du bouclier fiscal dès 2011	- 186	186	0	0
<b>2) Contribution des successions/donations importantes</b>				
Suppression de la réduction de droits des donations	130	290	290	290
Maintien de la réduction de droits pour les donations d'entreprises en pleine propriété	- 26	- 56	- 56	- 56
Allongement du délai de reprise de 6 à 10 ans des donations	18	450	450	450
Lissage du rappel fiscal	0	- 100	- 100	- 100
Augmentation des droits de partage (de 1,1 % à 2,5 %)	0	322	322	322
Hausse de 5 points des taux des 2 dernières tranches, soit les successions supérieures à 4 M€ pour un couple marié avec 2 enfants	23	185	185	185
<b>Sous-total (1) + (2)</b>	<b>- 441</b>	<b>- 492</b>	<b>- 373</b>	<b>- 73</b>
<b>3) Taxation des non résidents et lutte contre l'évasion fiscale internationale</b>				
« Exit tax » sur les plus values	0	87	189	189
Lutte contre l'évasion fiscale internationale (cellule de régularisation, taxation des trusts, mesure anti-abus SCI, accords internationaux)	300	390	210	50
<b>Total (1) + (2) + (3)</b>	<b>- 141</b>	<b>- 15</b>	<b>+ 26</b>	<b>+ 166</b>

Source : commission des finances, d'après le ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat

Si ce tableau traduit un **équilibre budgétaire apparent** à compter de 2012, il est **assez largement artificiel** :

- en ce qu'il inclut des mesures de lutte contre l'évasion fiscale, qui est un objectif en soi et qui ne saurait donc servir à financer des allègements d'impôts ;
- en ce qu'il repose sur des hypothèses optimistes<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Notamment pour ce qui concerne le rendement des mesures sur les donations, cf. rapport Sénat n° 620, tome I (2010-2011).

Enfin, **au moins une mesure**, censée rapporter 322 millions d'euros par an à compter de 2012, **concerne majoritairement des personnes non assujetties à l'ISF** : il s'agit du relèvement des droits de partage, applicables lors du partage d'un patrimoine, par exemple au moment d'un divorce. **L'allègement de l'impôt de solidarité sur la fortune doit donc être financé en partie par des contribuables qui se trouvent dans une situation personnelle et patrimoniale délicate.**

*b) ... suivi d'un autre alourdissant sur certains points la fiscalité patrimoniale*

Mais ce nouveau schéma n'aura guère duré car, dès le 24 août 2011 – soit moins d'un mois après la promulgation de la loi de finances rectificative précitée – le Premier ministre a annoncé un plan complémentaire de réduction des déficits de 11 milliards d'euros.

Parmi les mesures que le Parlement a dû avaliser lors d'une session extraordinaire, début septembre, deux concernent les prélèvements sur le patrimoine :

- **l'étalement sur vingt-quatre ans** (au lieu de dix ans) **de l'abattement sur les plus-values immobilières** au-delà de cinq années de détention (hors résidence principale, qui reste exonérée), qui doit rapporter **2,05 milliards d'euros** ;

- et la **hausse de 1,2 % des prélèvements sociaux sur les revenus du capital**, évaluée à **1,33 milliard d'euros**.

## ***B. UNE COPIE À REVOIR***

Ces rappels montrent bien que ce quinquennat a connu deux phases en matière de fiscalité patrimoniale :

- une phase durant laquelle l'exécutif a clairement assumé des choix fiscaux à l'avantage quasi exclusif des couches les plus favorisées de la population ;

- puis une phase au cours de laquelle, face au ressentiment des Français et à la crise des finances publiques, le Gouvernement se trouve sans boussole, oscillant entre une baisse spectaculaire de l'ISF et l'augmentation d'autres prélèvements.

Au final, la politique suivie depuis 2007 s'est révélée à la fois injuste et inefficace. Il faut la changer en profondeur, en préservant, dans un premier temps, les ressources de l'Etat puis en mettant en place une réforme destinée à stabiliser enfin ce pan de notre fiscalité.

## 1. Une politique injuste et inefficace

### a) Le choix constant de la défense des intérêts des plus favorisés

Le bilan des réformes de 2007 en matière de justice fiscale est clair.

Pour ce qui concerne le bouclier fiscal, il a déjà été dressé dans les pages précédentes et point n'est besoin d'y revenir : le Gouvernement a lui-même pris acte de son échec complet.

Il convient toutefois d'ajouter qu'**avant l'entrée en vigueur de la loi TEPA, à peine plus d'un quart des successions faisaient l'objet d'une taxation en France**. La perte de recettes qui en résulte, de l'ordre de 2 milliards d'euros comme indiqué précédemment, est donc, là aussi, la conséquence du choix de répondre aux attentes de la minorité de Français disposant des patrimoines les plus importants.

Enfin, l'évolution de l'ISF est extraordinaire :

- d'une part, **le produit de cet impôt a été amputé de près de 1,9 milliard d'euros** par la loi de finances rectificative du 29 juillet 2011 en faisant en partie reposer le financement de la mesure sur une très forte augmentation du droit de partage, comme cela a été décrit *supra* ;

- d'autre part, **au sein même des redevables, la répartition de la charge apparaît bien plus injuste et régressive qu'avant cette réforme**. Les exemples suivants montrent que plus le patrimoine est important et plus la réforme de l'ISF est avantageuse.

### Exemples d'évolution de l'ISF avant et après la réforme de 2011

(en euros)

Patrimoine taxable	ISF avant réforme	ISF après réforme	Evolution
1 500 000	4 230	3 750	- 11,3 %
4 000 000	26 555	20 000	- 24,7 %
500 000 000	8 922 265	2 500 000	- 72,0 %

Source : commission des finances

Or, **s'agissant du patrimoine, la question de la justice fiscale apparaît essentielle**. En effet, les patrimoines sont concentrés (davantage encore que les revenus), ce qu'illustre le tableau ci-après. Et nul ne saurait contester qu'à revenu égal, la détention d'un patrimoine fournit une faculté contributive supplémentaire<sup>1</sup>.

**Evolution de la concentration du patrimoine brut en France**

<b>Part possédée (en %) par les</b>	<b>1992</b>	<b>2004</b>
<b>25 % les plus riches</b>	70,8	70,5
<b>10 % les plus riches</b>	45,8	45,8
<b>5 % les plus riches</b>	31,7	31,9
<b>1 % les plus riches</b>	12,5	13,0

Source : CPO, d'après INSEE

*b) L'inefficacité économique et budgétaire*

Mais la politique suivie par le Gouvernement n'est pas seulement injuste : elle s'est révélée **inefficace**.

D'une part, elle a **diminué les recettes publiques à contre-temps**, au bénéfice exclusif d'une population qui est celle qui consomme le moins quand elle enregistre des gains supplémentaires<sup>2</sup>. Ce faisant, ces choix ont contribué à **creuser le déficit public avec un effet d'entraînement économique minoré**. A cet égard, il convient de rappeler que la Cour des comptes, dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2011, a estimé à 0,7 point de PIB l'augmentation du déficit structurel de la France due aux mesures prises depuis 2007, en particulier dans le domaine des prélèvements obligatoires.

Et, pour prendre un marqueur que le Gouvernement s'était lui-même fixé, celui du retour des exilés fiscaux que devait entraîner cette politique, l'échec est également patent, comme le montre le tableau suivant :

---

<sup>1</sup> Cette analyse a d'ailleurs été validée par le Conseil constitutionnel, notamment dans sa décision 2010-44 QPC du 29 septembre 2010, comme le montre cet extrait : « Considérant (...) qu'en instituant un impôt de solidarité sur la fortune, le législateur a entendu frapper la capacité contributive que confère la détention d'un ensemble de biens et de droits ; que la prise en compte de cette capacité contributive n'implique pas que seuls les biens productifs de revenus entrent dans l'assiette de l'impôt de solidarité sur la fortune (...) ».

<sup>2</sup> Cette même logique a prévalu en matière d'indexation. Ainsi, si depuis 2005, les limites des tranches de l'ISF sont actualisées chaque année dans la même proportion que la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu, tel n'est pas le cas de la prime pour l'emploi, dont le montant n'a pas été revalorisé depuis l'imposition des revenus de 2008.

### Evolution des départs et des retours de redevables de l'ISF

Année	2006	2007	2008
Départs de redevables de l'ISF en N	843	719	821
Retours de redevables de l'ISF en N	226	246	312

Source : ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat

Il faut en déduire soit que la fiscalité n'est pas un moteur aussi puissant que le prétend le Gouvernement dans le choix des personnes de s'établir à l'étranger, soit que les intéressés eux-mêmes n'ont aucune confiance dans la constance de l'Exécutif.

## 2. Dans l'immédiat, la nécessité de préserver les ressources de l'Etat

Face à un tel bilan et face à l'état de du budget de la France, l'urgence impose de **restaurer une juste contribution aux charges publiques de nos concitoyens les plus favorisés.**

A cette fin, votre rapporteure générale considère que, dans l'immédiat, il importe :

- de revenir sur les allègements résultant de la loi TEPA en matière de droits de mutation à titre gratuit ;
- de **rétablir le barème de l'impôt de solidarité sur la fortune** en vigueur avant la loi de finances rectificative pour 2011 ;
- à l'inverse, de **maintenir le droit de partage à son niveau actuel**, de 1,1 %.

Ces mesures devraient permettre un **surcroît de recettes pour l'Etat** de l'ordre de **3,5 milliards d'euros**, estimation de votre rapporteure générale en l'absence de données actualisées transmises par le Gouvernement sur la loi TEPA.



### **3. A moyen terme, une refonte à opérer**

Ces mesures conservatoires ne doivent pas empêcher une réflexion de plus long terme sur la fiscalité patrimoniale. Pour durer, celle-ci devrait s'appuyer sur des principes clairs et acceptables par tous alors que le paysage actuel se caractérise par sa complexité.

#### *a) L'ISF*

L'ISF est un impôt reposant sur des principes modernes. Par rapport au principal impôt sur le patrimoine, c'est-à-dire les taxes foncières, il présente deux avantages importants. D'une part, il évalue le patrimoine à sa valeur vénale et non en fonction de valeurs locatives périmées. D'autre part, il prend en compte la valeur nette du patrimoine.

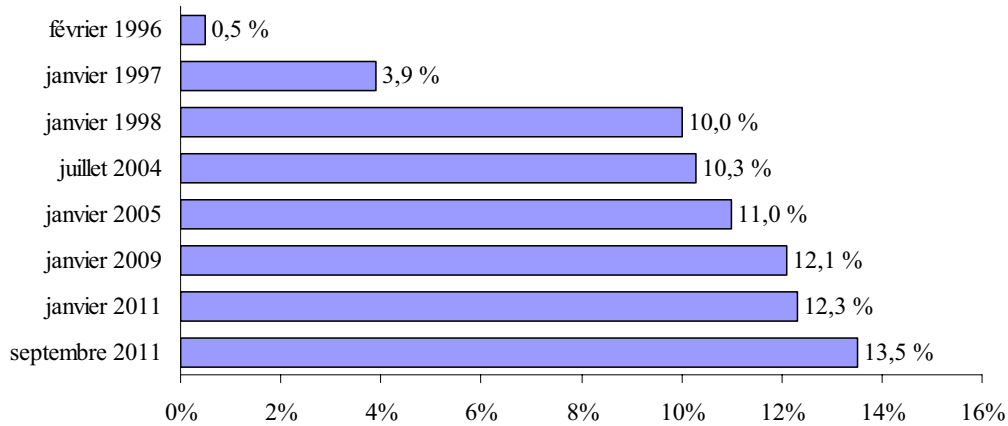
Il doit donc rester au cœur de notre dispositif de taxation du patrimoine. Il reste cependant des travaux à conduire pour déterminer s'il faudra le rétablir définitivement dans sa version en vigueur jusqu'en juillet 2011, ou bien s'il faudra faire évoluer son mode de calcul, notamment pour mettre fin aux comportements d'optimisation.

#### *b) Les revenus patrimoniaux*

Les revenus patrimoniaux ne pourront pas échapper à une réflexion approfondie.

Certes, depuis 1996, leur taux global d'imposition « ordinaire » a notablement augmenté, en particulier sous l'effet de l'accroissement des charges sociales.

### Historique des taux des prélèvements sociaux sur les revenus patrimoniaux



Source : commission des finances

Mais c'est le principe même du prélèvement libératoire qui devrait être remis en question. Une inclusion dans le barème de l'impôt sur le revenu serait bien plus juste.

Cependant, une telle évolution ne pourrait se faire qu'à l'issue d'une étude d'impact approfondie, tant en raison des risques de « fuite » de capitaux en-dehors de France (le prélèvement libératoire étant la règle dans de très nombreux pays) qu'en raison de la présence en France de produits défiscalisants (livrets, assurance-vie, plans d'épargne en actions, etc.).

#### *c) La solution retenue par les Pays-Bas*

Depuis 2001, dans une optique de simplicité et d'efficacité économique, les Pays-Bas ont remplacé à la fois l'impôt sur la détention du patrimoine et l'imposition des revenus du patrimoine par un **nouvel impôt, frappant les revenus théoriques du patrimoine**.

Ainsi, le capital est taxé, au taux de 30 %, à partir d'un rendement notionnel, correspondant à celui que devrait pouvoir obtenir un investisseur moyennement avisé<sup>1</sup>.

Dans ses effets, le système néerlandais s'apparente donc à un ISF de 1,2 %, qui se substitue à l'imposition des revenus patrimoniaux réels (et qui concerne environ 20 % des ménages). Il tend, de par son architecture, à favoriser l'orientation de l'épargne vers les supports les plus dynamiques.

<sup>1</sup> Aux Pays-Bas, ce taux est actuellement fixé à 4 %.

## II. INCOHÉRENCE : LE RENDEZ-VOUS MANQUÉ DE LA FISCALITÉ ÉCOLOGIQUE

La tenue, en début de législature, du Grenelle de l'environnement laissait augurer d'importants progrès sur la voie du « verdissement » de notre fiscalité. De fait, un grand nombre de mesures ont été adoptées au gré des lois de finances, mais dont **le bilan consolidé n'apparaît guère flatteur** au regard des ambitions initialement affichées. La transition française vers la fiscalité environnementale aura souffert, en définitive, de **trois défauts majeurs** :

1) elle ne s'est **pas inscrite dans une stratégie globale** de refonte de notre système de prélèvements obligatoires et de modernisation des assiettes, faute pour une telle stratégie d'avoir jamais été clairement articulée par le Gouvernement ;

2) sa mesure emblématique, la **taxe carbone**, aura échoué avant même d'entrer en vigueur et porté un coup d'arrêt au processus d'introduction d'une fiscalité véritablement innovante, dont un des mérites aurait été d'évacuer le sempiternel débat sur une TVA dite « sociale », obéissant purement et simplement à une logique de rendement ;

3) les choix du Gouvernement auront manifesté préférence pour la dépense fiscale, de sorte que la transition vers une fiscalité intégrant les préoccupations environnementales aura globalement été **coûteuse pour les finances publiques**.

### A. UNE RÉFORME FISCALE EN ORDRE DISPERSÉ

La transition vers une fiscalité écologique est d'autant mieux perçue et acceptée qu'elle fait l'objet d'un « paquet » de mesures cohérentes et qu'elle s'inscrit dans le cadre d'une **stratégie globale de refonte des prélèvements obligatoires**. A rebours de ces principes, en France, la traduction fiscale des engagements du Grenelle de l'environnement s'est opérée en ordre dispersé.

#### 1. Le « verdissement » de la fiscalité n'a pas été conçu dans le cadre d'une stratégie globale d'adaptation des prélèvements obligatoires

En janvier 2010, le ministère chargé de l'écologie publiait un document de synthèse<sup>1</sup> des différentes mesures fiscales adoptées depuis 2007 en matière environnementale. **Ce document enseigne que les trois premières années de la législature ont vu l'adoption de près de soixante-dix mesures différentes, réparties dans une cinquantaine d'articles de cinq lois de finances ou de finances rectificatives.** Ces mesures ont principalement

---

<sup>1</sup> 2010, la fiscalité environnementale prend son essor.

concerné la rénovation thermique des logements (prêt à taux zéro, crédit d'impôt « Développement durable), les transports (bonus-malus automobile, éco-redevance poids lourds), l'énergie (refonte de la défiscalisation des agrocarburants), les déchets (aménagement de la taxe générale sur les activités polluantes applicable aux déchets ménagers), l'agriculture et la biodiversité (doublement et prorogation du crédit d'impôt « bio », durcissement du régime de la redevance sur les pesticides).

**La dispersion des mesures au fil de plusieurs textes, de même que les itérations successives qu'ont connues certaines réformes pour parvenir à des dispositifs stabilisés sont symptomatiques de l'absence d'approche consolidée du verdissement de notre fiscalité<sup>1</sup>.** Au surplus, ce pointillisme fiscal mâtiné d'improvisation a très vraisemblablement nui à l'acceptabilité de certaines réformes, en donnant l'impression d'une surenchère permanente de micro-mesures ou de « concours Lépine » de la fiscalité écologique, dont l'exemple le plus caricatural aura été le projet de taxe dite « pique-nique » sur les produits jetables, rapidement abandonné par le Gouvernement.

Plus fondamentalement, les modalités retenues pour traduire les engagements fiscaux du Grenelle ont révélé que **la montée en charge de la fiscalité environnementale ne s'inscrivait nullement dans une approche globale de notre système de prélèvements obligatoires.**

Plusieurs pays ont vu dans le développement de la fiscalité verte un moyen de **renforcer l'efficacité et la compétitivité de leur système fiscal**, en **gageant l'augmentation des recettes environnementales par une diminution du poids d'impôts particulièrement distorsifs, tels que les prélèvements sur les revenus du travail.** Ainsi, en **Suède**, la montée en charge de la fiscalité environnementale s'est inscrite, dès 1991, dans le cadre d'une **réforme fiscale globale** consistant à privilégier les impôts de consommation en contrepartie d'une baisse des impositions sur le revenu. A partir de 2001, un processus de « *Green Tax Shift* » a consisté à relever progressivement le niveau de la fiscalité environnementale<sup>2</sup> en échange de la baisse des charges sur le travail<sup>3</sup> et un nouvel allègement des cotisations patronales est intervenu en 2008, en contrepartie de l'alourdissement de la fiscalité énergétique. Enfin, l'introduction, en 2011, au **Royaume-Uni**, d'un *Climate Change Levy* s'est accompagnée d'une baisse de la contribution des employeurs au système national d'assurance sociale. Qu'on les approuve ou qu'on les conteste sur le fond, ces politiques présentent le mérite de la cohérence.

---

<sup>1</sup> *Que l'on songe au nombre de fois qu'il aura fallu remettre sur le métier le malus automobile, afin de l'adapter à la situation des personnes à mobilité réduite, à le « familialiser », à l'adapter aux véhicules roulant au superéthanol ou encore à le compléter par un super-malus pour les véhicules les plus polluants...*

<sup>2</sup> *Avec un objectif de rendement en hausse de 3 milliards d'euros entre 2001 et 2010.*

<sup>3</sup> *A titre d'exemple, la hausse des impôts « verts » opérée en 2001 a représenté 360 millions d'euros, dont 110 pour la taxe carbone, et a été compensée par une baisse des charges sociales et de l'impôt sur le revenu.*

Les arbitrages retenus pour le verdissement de notre fiscalité n'ont pas permis d'opérer un « *Green Tax Shift* » à la française, dans la mesure où **il a été acté dès l'origine que le surplus de recettes tirées de la nouvelle fiscalité environnementale retournerait au financement des mesures du Grenelle, et viendrait notamment gager le coût des dépenses fiscales nouvelles**. En définitive, et malgré la présentation peu convaincante de la taxe carbone comme contrepartie, pour les entreprises, de la réforme de la taxe professionnelle, le déploiement de la fiscalité environnementale n'aura pas été conçu comme une occasion de moderniser l'assiette de nos prélèvements et n'aura pas permis de dégager de ressources suffisantes pour alléger certaines impositions préjudiciables à la justice, à la croissance et à la compétitivité.

## **2. Le traitement fiscal des comportements préjudiciables à l'environnement est soit inexistant, soit contre-productif**

Quand bien même le verdissement de la fiscalité aurait été conçu comme une réforme autonome et déconnectée d'une stratégie d'ensemble en matière de prélèvements obligatoires, **son efficacité commandait à tout le moins de procéder à une revue complète des dispositifs existants en matière environnementale et énergétique et de les mettre en cohérence avec les objectifs assignés à une fiscalité écologique renouvelée**.

Cette mise en cohérence aurait notamment dû passer par **une évaluation et une remise en cause des niches « grises »**, c'est-à-dire des dispositifs d'allègement qui, en poursuivant généralement des objectifs de soutien à certains secteurs d'activité, n'en conduisaient pas moins à **encourager les pratiques dommageables à l'environnement**.

A ce titre, le récent rapport du Centre d'analyse stratégique, issu des travaux de la mission présidée par Guillaume Sainteny<sup>1</sup>, montre qu'en dépit du Grenelle de l'environnement, **de nombreux dispositifs persistent, qui favorisent l'érosion de la biodiversité en encourageant la destruction et la dégradation des habitats naturels, la surexploitation des ressources renouvelables, les pollutions, ou l'introduction et la dissémination d'espèces envahissantes**. Les nombreuses recommandations qu'il formule en matière fiscale (*cf.* encadré) sont la démonstration que les mesures prises dans le sillage du Grenelle ont été très largement insuffisantes et que **la réorientation de nos prélèvements vers une meilleure prise en compte des enjeux environnementaux reste à entamer**.

Ces recommandations font notamment ressortir le caractère peu incitatif des taxes et redevances françaises, l'inadaptation des taxes ou avantages fiscaux existants en matière d'habitat ou d'aménagement aux problématiques d'artificialisation des sols et d'étalement<sup>1</sup> urbain, l'insuffisante prise en compte de l'impératif de préservation de la biodiversité dans notre régime de redevances pour usages de l'eau, ou encore les lacunes dans

---

<sup>1</sup> *Les aides publiques dommageables à la biodiversité.*

l'assiette actuelle de la taxe générale sur les activités polluantes en matière de pollutions industrielles.

Dans le même esprit, et dans le cadre des travaux d'évaluation des dépenses fiscales conduits en 2011 par l'Inspection générale des finances<sup>1</sup>, la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) s'est attachée à évaluer **les dépenses fiscales liées à la consommation d'énergies fossiles**. Ces dépenses<sup>2</sup> regroupent 26 dispositifs (dont 23 dépenses fiscales et 3 modalités de calcul de l'impôt) représentant un **enjeu financier total de 5,8 milliards d'euros**. Les pertes de recettes apparaissent concentrées sur 5 mesures principales, dont l'exonération de taxe intérieure de consommation (TIC) pour les carburants utilisés dans l'aviation commerciale (3,5 milliards d'euros, cf. tableau).

Au sein de cet ensemble, **seuls 11 dispositifs ont été identifiés comme ayant véritablement une vocation environnementale, pour une dépense fiscale de 288 millions d'euros, soit 5 % seulement de la dépense totale**. Ces dispositifs ont pour finalité essentielle de soutenir le développement de filières alternatives de carburants moins polluants, mais la mission d'évaluation admet que ces mesures visent « également – voire principalement – à soutenir la rentabilité de secteurs économiques, l'objectif environnemental semblant souvent constituer davantage un **prétexte** plus qu'un objectif réel ». Au demeurant, cette comptabilisation inclut la **défiscalisation des agrocarburants**, pour 196 millions d'euros, alors même que le bilan écologique de ces derniers est de plus en plus controversé et que l'avantage fiscal constitue essentiellement une mesure de soutien à une filière industrielle. Hors défiscalisation, les mesures « vertes » ne représenteraient donc que 92 millions d'euros, soit moins de 2 % du total.

Hors mesures « environnementales », **la quasi-totalité de la dépense (5,1 milliards d'euros et 87 % du total) est donc concentrée sur 7 mesures qui visent à soutenir la rentabilité d'un secteur d'activité**. Enfin, 6 mesures poursuivent des objectifs budgétaires ou de soutien au pouvoir d'achat (280 millions d'euros, soit 5 % du total).

S'agissant de **l'efficacité** des mesures considérées, la mission d'évaluation considère qu'elles ne jouent qu'un **rôle secondaire dans la réorientation des comportements**, l'effet prix bénéficiant aux opérateurs économiques mais demeurant extrêmement diffus pour le consommateur final, et que **leur impact sur l'emploi est vraisemblablement non significatif**. Enfin, et surtout, « sur le plan environnemental, l'impact de ces mesures est

---

<sup>1</sup> Rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et niches sociales, juin 2011.

<sup>2</sup> Les dépenses fiscales directement liées à la consommation d'énergies fossiles représentent, en termes d'enjeux budgétaires, l'immense majorité des niches « grises ». Elles ne sont cependant pas les seules dépenses fiscales considérées comme dommageables à l'environnement par le Commissariat général au développement durable qui, dans un rapport d'avril 2011, identifiait 12 autres mécanismes favorisant la consommation d'énergie ou de matières premières, la pollution de l'eau et des sols ou la destruction de biodiversité forestière ou marine. Ces mécanismes représentaient une dépense fiscale cumulée de 130 millions d'euros en 2010.

***négalif***». De fait, les dépenses fiscales en matière d'énergies fossiles contribuent à atténuer le poids de notre fiscalité énergétique, alors même que celle-ci ne suffit pas à couvrir les externalités négatives liées à la consommation de ces énergies. Plusieurs exemples sont fournis de l'inadaptation des mesures existantes :

1) alors que le transport en commun de voyageurs est deux à trois fois moins polluant au kilomètre parcouru que les véhicules particuliers, la dépense fiscale ne ramène la fiscalité du transport en commun qu'à 39,19 euros par hectolitre, soit un niveau très proche de la fiscalité du gazole applicable aux véhicules particuliers (42,89 euros par hectolitre). Le **signal-prix est donc très faible** ;

2) ce sont les transports routier et aérien de marchandises qui sont à la fois les plus polluants et les plus détaxés... notamment en raison des retards persistants dans la mise en œuvre de l'éco-redevance poids-lourds, qui devait entrer en vigueur dès 2011 et qui ne devrait voir le jour finalement qu'en 2013 sur l'ensemble du territoire national. Pour mémoire, l'Allemagne dispose d'une taxe similaire (LKW Maut) depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2005 ;

3) les mesures en faveur de l'agriculture et de la pêche ont été analysées<sup>1</sup> comme constituant un frein à l'adaptation des entreprises de ces secteurs vers une mécanisation moins consommatrice d'énergie.

---

<sup>1</sup> Rapport « Prospective agriculture Energie 2030 » du ministère chargé de l'agriculture.

**Dépenses fiscales et modalités de calcul de l'impôt  
liées à la consommation d'énergies fossiles**

Mesures		PLF 2011 (M€)	% du total
<b>Vocation environnementale affichée</b>		<b>288</b>	<b>5%</b>
800402	Remboursement TICGN et TIC ramassage déchets	0	0%
800208	Taux réduit TIC GPL	41	1%
800207	Réduction 100% TIC GNV	9	0%
800111	Exonération TIC HVP agriculture	0	0%
800406	Taux réduit TIC HVP collectivités	0	0%
800206	Taux réduit TIC aquazole	0	0%
800203	Taux réduit TIC butanes propane	6	0%
800107	Défiscalisation TIC biocarburants	196	3%
800404	Remboursement TIC transports en commun	26	0%
800114	Exonération TICC valorisation biomasse	3	0%
800108	Exonération TIC cogénération	7	0%
<b>Soutien à la rentabilité d'un secteur</b>		<b>5 105</b>	<b>87%</b>
800201	Taux réduit TIC fioul agriculture et BTP	1 100	19%
800405	Remboursement TIC agriculteurs	0	0%
800109	Exonération TIC carburants aviation*	3 500	60%
800403	Remboursement TIC routiers	300	5%
800101	Exonération TIC navigation et pêche*	98	2%
800102	Exonération TIC raffineries*	105	2%
800115	Exonération TIC production gaz naturel	2	0%
<b>Objectifs budgétaires ou soutien au pouvoir d'achat</b>		<b>280</b>	<b>5%</b>
800116	Exonération TICGN ménages	253	4%
800302	Détaxe carburants Corse	1	0%
800103	Taux réduit TIC taxis	26	0%
800104	Exonération TIC commerçants sédentaires	0	0%
800113	Exonération TICGN collectivités	0	0%
800112	Exonération TIC Défense	0	0%
<b>Autres</b>		<b>174</b>	<b>3%</b>
800401	Exclusion DOM	99	2%
800209	Taux réduit fioul BTP	75	1%
800204	Taux réduit TIC carburéacteurs	0	0%
<b>Total</b>		<b>5 847</b>	<b>100%</b>

*TIC : taxe intérieure de consommation ; TICC : taxe intérieure de consommation sur le charbon ; TICGN : taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel ; GNV : gaz naturel véhicules ; HVP : huiles végétales pures.*

*\* Modalités de calcul de l'impôt*

*Source : commission des finances, d'après l'annexe « Dépenses fiscales liées à la consommation d'énergies fossiles » au rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et niches sociales*

Au total, le rapport de la DGDDI estime que si l'impact négatif sur l'environnement des dépenses fiscales en matière d'énergies fossiles demeure limité (de l'ordre de 50 millions d'euros), « **le signal-prix donné apparaît totalement contraire à l'objectif récemment assigné à la fiscalité de l'énergie de lutte contre les émissions de gaz à effet de serre. En témoigne le fait que les secteurs aidés fiscalement sont souvent les plus émetteurs de gaz à effet de serre** ».



Ces éléments plaident donc pour une remise en cause progressive mais complète des dépenses fiscales dommageables à l'environnement, sans préjudice des mécanismes d'accompagnement des secteurs les plus fragiles qui en bénéficient actuellement. A cet égard, une sortie « en sifflet » des dispositifs pourrait être envisagée, assortie de la mise en œuvre d'aides spécifiques obéissant au principe de l'éco-conditionnalité.

## ***B. LA TAXE CARBONE : UN ÉCHEC QUI A NUI À LA CAUSE DE LA FISCALITÉ ÉCOLOGIQUE***

Plusieurs réformes fiscales emblématiques entreprises dans le sillage du Grenelle de l'environnement ont connu un sort contrarié. En témoignent la rénovation de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) applicable aux déchets ménagers, qui a dû faire l'objet d'ajustements significatifs depuis son vote en loi de finances initiale pour 2009, ou encore l'éco-redevance sur les poids-lourds dont l'entrée en vigueur, initialement prévue en 2011, se fait encore attendre. **L'échec majeur du Grenelle fiscal réside toutefois dans l'abandon de la taxe carbone, dans le coup d'arrêt presque complet<sup>1</sup> qu'il a porté au processus de « verdissement » de la fiscalité et dans les effets désastreux qu'il a produits sur la crédibilité de la fiscalité environnementale auprès de l'opinion publique.**

### **1. Un dispositif peu ambitieux, d'emblée perclus de dérogations**

Le projet de taxe carbone<sup>2</sup> proposé par le Gouvernement dans le cadre du projet de loi de finances pour 2010 **s'est d'emblée inscrit très en-deçà des ambitions affichées au cours des débats du Grenelle et des préconisations des experts.**

Ce manque d'ambition s'est d'abord traduit par la définition d'une **assiette étroite, limitée aux consommations de carburants et combustibles fossiles**, soit principalement l'essence, le gazole, le fioul, le charbon et le gaz naturel. La taxe carbone ne visait donc pas les consommations **d'électricité** et ne pouvait donc être considérée comme une véritable « contribution climat-énergie » dont l'objectif aurait été de réduire **l'ensemble des consommations énergétiques et de favoriser la transition vers un modèle économique sobre en énergie.**

De surcroît, le **tarif** initial retenu pour la contribution aurait dû s'établir à **17 euros** par tonne de CO<sub>2</sub>, soit « *l'ordre de grandeur des prix sur le marché européen du carbone depuis le début de la deuxième phase du marché, en février 2008* ». Ce niveau était toutefois **significativement moins élevé que les préconisations des experts.** Pour mémoire, la commission

---

<sup>1</sup> En dehors de la réforme des taxes d'urbanisme, les mesures prises postérieurement à l'abandon de la taxe carbone ont principalement consisté en des ajustements de dispositifs existants.

<sup>2</sup> Taxe rebaptisée « contribution carbone » au cours des débats au Sénat.

présidée par Alain Quinet avait fixé la valeur tutélaire du carbone à un niveau initial de **32 euros par tonne**, ce tarif ayant vocation à augmenter progressivement pour s'établir à 100 euros en 2030. Cette valeur de départ avait en outre été retenue au terme de la « conférence de consensus », présidée par Michel Rocard préalablement à la création de la taxe carbone.

En outre, et bien que qu'un consensus se fût dégagé sur la nécessité d'augmenter progressivement le prix du carbone et d'annoncer la trajectoire de cette augmentation le plus en amont possible afin de favoriser l'adaptation des comportements, **la loi de finances pour 2010 s'est abstenue de déterminer, à compter de 2010, un tarif pluriannuel croissant**, contrairement à ce qui avait été prévu en matière de taxe générale sur les activités polluantes relative aux déchets ménagers<sup>1</sup>. C'est donc à une commission de suivi qu'avait été confié le soin de se prononcer sur l'évolution du taux de la contribution.

D'un tarif modéré, reposant sur une assiette étroite, la contribution carbone était enfin **percluse de dérogations sectorielles qui en atténuaient d'emblée la lisibilité et la portée**. Ces dérogations intéressaient :

1) les **installations soumises au système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre** (SCEQE ou ETS), ayant vocation à y entrer à terme<sup>2</sup>, ou faisant l'objet de mesures équivalentes<sup>3</sup>, qui étaient totalement exonérées ;

2) huit **secteurs non industriels dont il avait été jugé nécessaire de préserver la compétitivité ou dont la contribution à la lutte contre l'effet de serre avait été mise en évidence**, soit les transports fluviaux et maritimes, la pêche, l'agriculture, le transport routier, le transport public en commun de voyageurs, les biocarburants ou la déshydratation de luzerne (*cf.* tableau).

---

<sup>1</sup> Dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2009.

<sup>2</sup> Il s'agissait des industries chimiques dont les procédés ne sont pas placés hors champ de la directive, mais qui seront intégrées dans le système communautaire à compter de 2013.

<sup>3</sup> Soit les secteurs de la production de papier, de céramique, de tuiles ou de briques, autorisés à sortir du mécanisme des quotas en faisant la démonstration qu'ils sont soumis à des mesures leur permettant d'atteindre des réductions d'émissions équivalentes.

### Les dérogations sectorielles à la contribution carbone

Dérogations initialement prévues par le Gouvernement	Dérogations ajoutées à l'initiative du Parlement
<b>Agriculture</b> – Remboursement <i>a posteriori</i> de 75 % de la contribution.	<b>Transport fluvial de marchandises</b> – Tarif réduit de 35 % sur le fioul domestique des péniches (Sénat).
<b>Pêche</b> – Tarif réduit de 75 %.	<b>Transports maritimes nationaux</b> – Réduction de tarif de 35 % (Sénat).
<b>Transport routier de marchandises</b> – Compensation de 35 % de la contribution, <i>via</i> la majoration d'un remboursement de TIPP existant.	<b>Déshydratation de luzerne</b> – Exonération totale de contribution (Assemblée nationale).
<b>Transport public routier en commun de voyageurs</b> – Compensation intégrale, sous forme de majoration du remboursement de TIPP existant.	<b>Biocarburants</b> – Compensation totale, <i>via</i> une majoration du tarif réduit de TIPP qui leur est appliqué par ailleurs (Assemblée nationale).

Source : *commission des finances*

Si votre rapporteure générale n'était pas opposée par principe à l'atténuation des effets de la nouvelle fiscalité carbone sur les secteurs économiques les plus fragiles et les plus exposés à la concurrence internationale, **le choix d'exonérations ou d'atténuations *a priori* apparaissait contre-productif, en ce qu'il brouillait le signal-prix envoyé par la nouvelle taxe.** C'est donc par le biais de **compensations** postérieures au paiement de l'impôt que les effets de la contribution carbone auraient dû être modérés, le cas échéant servies en contrepartie d'engagements des acteurs économiques à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre.

## 2. Un mécanisme injuste... et finalement censuré

A l'instar de toute fiscalité de consommation, la contribution carbone était susceptible d'avoir **un impact plus fort sur les ménages les plus modestes**, dont les consommations énergétiques représentent une part proportionnellement plus importante du budget<sup>1</sup>. L'introduction de cette nouvelle fiscalité aurait donc dû s'accompagner de mécanismes d'atténuation en faveur des ménages les plus modestes, et par conséquent **calibrés en fonction de leurs revenus**.

Tel n'a pas été l'arbitrage du Gouvernement, qui n'a retenu comme critères de modulation de la compensation servie aux ménages que la composition du foyer fiscal et son lieu de résidence. Cette compensation

<sup>1</sup> Selon une note de veille de 2009 du Centre d'analyse stratégique, les dépenses énergétiques mobilisent 15 % du budget des 20 % des ménages dont les revenus sont les plus faibles et 6 % du budget des 20 % des ménages aux revenus les plus élevés.

devait donc prendre la forme d'un crédit d'impôt sur le revenu **forfaitaire** de 46 euros, mais doublé pour les couples soumis à imposition commune, augmenté de 10 euros par personne à charge, et majoré pour les contribuables réputés vivre en zone rurale<sup>1</sup>. Le coût budgétaire du dispositif était estimé à 2,65 milliards d'euros en 2010, soit le produit de la contribution carbone acquitté par les ménages.

#### Exemples de montant du crédit d'impôt

Cas	Milieu urbain (PTU)	Milieu rural (Hors PTU)
Célibataire sans enfant	46 euros	61 euros
Couple sans enfant	92 euros	122 euros
Couple avec trois enfants	122 euros	152 euros

Source : Sénat, rapport général sur le projet de loi de finances pour 2010, tome II, fascicule 1, volume 1 (n° 101, 2009-2010)

Dans sa décision sur la loi de finances pour 2010 (n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009), le Conseil constitutionnel a finalement **censuré** les articles 7, 9 et 10 de la loi, qui instituaient respectivement la contribution carbone, le crédit d'impôt restituant forfaitairement la contribution aux ménages et un mécanisme de remboursement partiel au bénéfice des exploitants agricoles. Le Conseil a observé que les « régimes d'exemption totale » de contribution carbone étaient « par leur importance », « **contraires à l'objectif de lutte contre le changement climatique et cré(ai)ent une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques** »<sup>2</sup>.

Bien que marquant un coup d'arrêt durable et regrettable à la mise en œuvre d'une véritable fiscalité carbone en France, cette décision ne faisait que hâter la fin d'un impôt mal conçu et dont la viabilité n'était guère assurée.

#### **C. UNE DÉMARCHE GLOBALEMENT COÛTEUSE POUR LES FINANCES PUBLIQUES**

Déconnectée d'une stratégie fiscale globale qui se fait toujours attendre, interrompue brutalement par la censure d'une taxe carbone mal née, la réforme fiscale environnementale se sera enfin caractérisée par une nette préférence pour la dépense et certains dérapages budgétaires malvenus dans un contexte de finances publiques dégradées.

<sup>1</sup> Le distinguo rural-urbain était opéré sur le fondement de l'intégration ou non du domicile du contribuable dans un périmètre de transports urbains (PTU), tel que défini à l'article 27 de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs.

<sup>2</sup> Considérant 82. Le Commentaire aux cahiers était cette conclusion en soulignant que « le Conseil constitutionnel n'a pu que constater l'effet de la somme des exemptions totales instituées par l'article 7 de la loi de finances », exemptions conduisant « à ce que 93 % des émissions industrielles de dioxyde de carbone soient totalement exonérées », de même que « 100 % du transport aérien (...) alors que c'est le mode de transport qui engendre la plus grande quantité d'émission de dioxyde de carbone par passager au kilomètre et par tonne de fret au kilomètre ».

## 1. Une évaluation qui reste à conduire

Il n'existe, à ce jour, aucune évaluation consolidée de l'impact sur les prélèvements obligatoires de la mise en œuvre du volet fiscal du Grenelle de l'environnement. **Néanmoins, plusieurs éléments indiquent que cet impact a vraisemblablement été négatif.**

Dès l'origine, le ministère chargé de l'écologie indiquait très clairement<sup>1</sup> que la réforme fiscale environnementale avait « *été construite de façon à ce que, sur trois ans, l'accroissement des recettes fiscales soit exactement compensé par l'augmentation des aides fiscales* » et reposait sur une stratégie d'incitation consistant à « *encourager les comportements vertueux sans aucun objectif de rendement budgétaire* ».

Néanmoins, les nombreuses dépenses fiscales créées ou amplifiées par le Grenelle, combinées à l'échec de la taxe carbone et aux retards pris dans la mise en œuvre de l'éco-redevance poids-lourds, montrent que **les incitations coûteuses ont, à ce stade, été plus faciles à mettre en œuvre que les nouveaux prélèvements**. Rien ne garantit donc que le principe de neutralité ait été respecté.

Selon le ministère, « *le coût prévisionnel des mesures fiscales sur la période 2009-2011 a été de 2,7 milliards d'euros, qui a été revu ensuite à la hausse suite à l'échec de la mise en œuvre de la contribution carbone et du retard d'entrée en application de la taxe poids lourds. Le coût prévisionnel total s'est alors établi sur la période à 4,5 milliards d'euros* »<sup>2</sup>.

## 2. Des dérapages budgétaires significatifs

La neutralité fiscale du Grenelle de l'environnement aura enfin été compromise par les dérapages significatifs affectant le coût de certaines mesures.

Il en est allé ainsi, notamment, du **bonus-malus automobile**<sup>3</sup>, présenté dès l'origine comme un dispositif **financièrement neutre**, dans la mesure où les recettes tirées du malus viendraient financer le bonus à l'acquisition. Cette mesure s'est avérée, à l'usage, chroniquement déficitaire, puisque les dépenses de bonus ont dépassé les recettes de malus de 214 millions d'euros en 2008, de 522 millions d'euros en 2009, de 521 millions d'euros en 2010 et devraient les excéder de 227 millions d'euros en 2011, **soit un déficit cumulé de 1,5 milliard d'euros en quatre ans**.

---

<sup>1</sup> Document de synthèse de janvier 2010 précité.

<sup>2</sup> Votre rapporteure générale ne dispose pas du détail de ce chiffre.

<sup>3</sup> Instauré par l'article 63 de la loi de finances rectificative pour 2007 (n° 2007-1824 du 25 décembre 2007).

### Déficit cumulé du bonus-malus automobile

(en millions d'euros)

	2008 exécuté	2009 exécuté	2010 exécuté	LFI 2011	PLFR-3 2011
Recettes	225,4	202,2	186,4	222,0	180,0
Dépenses*	439,4	724,6	707,2	372,0	407,0
<b>Déficit annuel</b>	<b>-214,0</b>	<b>-522,3</b>	<b>-520,8</b>	<b>-150,0</b>	<b>-227,0</b>
<b>Déficit cumulé</b>	<b>-214,0</b>	<b>736,3</b>	<b>-1 257,1</b>	<b>-1 407,1</b>	<b>-1 484,1</b>

\* Les dépenses comprennent le bonus et le super-bonus pour destruction des véhicules de plus de 15 ans. Ce super-bonus avait été suspendu en 2009 et 2010 pour être remplacé par la « prime à la casse », financée sur le programme 316 « Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi » de la mission « Plan de relance de l'économie » et qui a pris fin le 31 décembre 2010.

Source : commission des finances

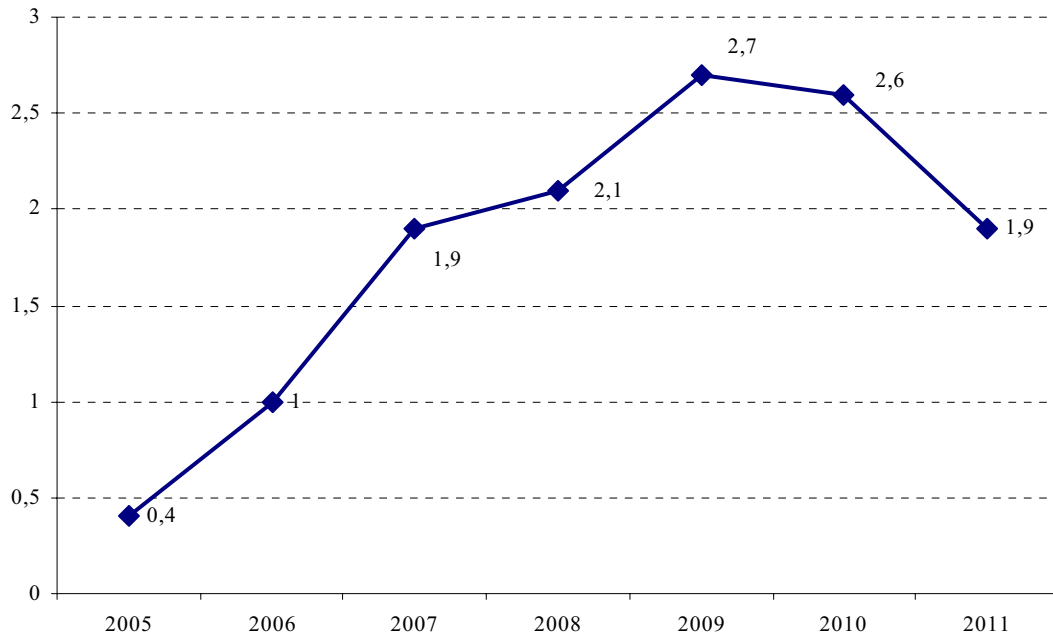
De manière analogue, le crédit d'impôt « Développement durable », étendu et prolongé consécutivement au Grenelle de l'environnement<sup>1</sup>, a constitué **une des dépenses fiscales les plus coûteuses et les plus dynamiques de l'Etat ces dernières années**. Ce dynamisme a conduit le Gouvernement à durcir progressivement les conditions d'éligibilité au dispositif, s'agissant notamment des équipements de production d'électricité photovoltaïque<sup>2</sup>, pour lesquels le revirement a été brutal car le coût de la mesure favorisant le développement de cette énergie alternative avait été mal calculé.

<sup>1</sup> L'article 109 de la loi de finances pour 2009 a prorogé le dispositif fiscal, qui devait s'achever le 31 décembre 2009, jusqu'au 31 décembre 2012. L'avantage fiscal a par ailleurs été élargi aux propriétaires bailleurs, aux dépenses de pose pour les matériaux d'isolation thermique des parois opaques et aux frais engagés lors de certains diagnostics de performance énergétique.

<sup>2</sup> Par ailleurs, le PLF pour 2012 prévoit la suppression de l'avantage fiscal lié aux fenêtres des maisons individuelles quand le changement ne fait pas partie d'un bouquet de travaux, la diminution de certains taux du crédit d'impôt, l'introduction de plafonds d'assiette spécifiques associés à l'inclusion d'équipements très performants, ainsi que la fin du dispositif dans le neuf en 2013 au moment où la nouvelle réglementation thermique entrera en vigueur.

**Dépense fiscale associée au crédit  
d'impôt « Développement durable »**

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances

Votre rapporteure générale ne considère pas la fiscalité environnementale comme une fiscalité de pur rendement devant contribuer à l'amélioration du solde. Il demeure qu'au gré d'une législature marquée par une dégradation sans précédent des comptes publics, il aurait été salubre de veiller à ce que l'impact du Grenelle fiscal sur les prélèvements obligatoires demeure contenu.

\*\*\*

Brouillonne, coûteuse, incomplète, inefficace et avortée, la réforme fiscale environnementale conduite depuis 2007 n'aura permis ni d'ancrer dans les mentalités la nécessité d'une transition écologique, ni de réorienter les comportements, ni de moderniser l'assiette de nos prélèvements obligatoires en substituant progressivement des impositions favorables à l'environnement aux charges pesant sur le travail.

C'est donc l'ensemble de l'ouvrage qu'il convient de remettre sur le métier, en assignant à cette fiscalité d'avenir les objectifs clairs de mieux prendre en compte les externalités de l'activité humaine sur l'environnement, de s'inscrire dans une stratégie globale de refonte des prélèvements obligatoires et d'être assorti de mécanismes d'accompagnement pour les ménages et les entreprises les plus fragiles.

Enjeu de compétitivité, la réforme fiscale environnementale doit également être promue de manière plus active à l'échelon communautaire, tant à l'occasion de la révision de la directive relative aux accises énergétiques que dans les débats sur la création d'un mécanisme d'inclusion carbone aux frontières.



### III. INCONSÉQUENCE : LA RÉFORME DE LA TAXE PROFESSIONNELLE

La réforme de la TP est mise en avant par le Gouvernement comme l'une des réformes structurelles les plus importantes pour la compétitivité de notre pays, avec la réforme du crédit d'impôt recherche, la réforme des universités et la mise en œuvre du programme des investissements d'avenir.

En réalité, cette réforme **creuse le déficit structurel de la France**, alors que nos finances publiques sont particulièrement dégradées, **pénalise la capacité des collectivités territoriales à s'administrer librement** et, l'objectif initial de faire en sorte qu'il n'y ait aucun perdant n'ayant pas été atteint, **ne parvient même pas à susciter l'adhésion de toutes les entreprises**.

#### *A. UNE DÉGRADATION STRUCTURELLE DU DÉFICIT DE L'ÉTAT D'ENVIRON 5 MILLIARDS D'EUROS PAR AN*

En 2010, les nouvelles impositions créées – la cotisation foncière des entreprises (CFE), la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et les impositions forfaitaires sur les entreprises de réseau (IFER) – ont été perçues au profit du budget général de l'État. Celui-ci a versé aux collectivités territoriales une compensation-relais représentative du produit de TP perdu par elles. L'année 2010 était donc une année de transition, non représentative du coût en régime de croisière de la réforme. **En 2010, ce coût a été de 17,9 milliards d'euros**, résultant de recettes fiscales supplémentaires de 14,5 milliards d'euros pour l'État et d'une hausse des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales de 32,4 milliards d'euros.

**L'année 2011 est la première année d'application de la réforme dans son architecture définitive.** La CFE, la CVAE et les IFER sont perçues par les collectivités territoriales. En outre, celles-ci se voient verser par l'État une dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) et contribuent ou bénéficient d'un Fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR). C'est donc la première année où il est possible d'évaluer quel sera, en régime de croisière, le coût de la réforme pour les finances publiques.

D'après les informations recueillies par votre commission des finances et comme l'indique le tableau ci-dessous, **le coût net, pour l'État, de la réforme de la taxe professionnelle, serait en 2011 de 4,2 milliards d'euros et, en 2012, de 4,7 milliards d'euros.**

### Coût, pour l'Etat, de la réforme de la taxe professionnelle

(en milliards d'euros)

	Exécution 2010	PLF 2011	2011	2012
1° Perte de recette due à la suppression d'impôts auparavant perçus par l'État liés à la TP	-2,9	-3,7	-3,6	-3,8
CNP	-0,9	-1,0	-1,0	-1,0
CMTF	-2,1	-2,8	-2,5	-2,7
RS-TP au profit de l'État	0,0	0,0	-0,1	-0,1
2° Perte de recette liée à l'abaissement des frais d'assiette, de recouvrement, de dégrèvement et de non-valeur (FAR)	-2,4	-4,3	-4,2	-4,2
FAR taxe professionnelle (TP)	-2,7	-2,7	-2,7	-2,7
FAR impositions directes locales (IDL)	0,3	0,3	0,3	0,3
FAR IDL (transfert 2011)	0,0	-1,9	-1,8	-1,8
3° Fiscalité nouvelle, affectée transitoirement au budget de l'État en 2010	16,5	0,0	0,8	0,3
CVAE	10,3		0,0	
CFE	4,9		0,7	0,3
IFER	1,2		0,1	
4° Transfert à compter de 2011 de plusieurs impositions	0,0	-4,1	-4,0	-4,1
TSCA	0,0	-3,0	-2,9	-2,9
DMTO	0,0	-0,5	-0,4	-0,4
dont taxe de publicité foncière (TPF)			-0,1	-0,1
TASCOM	0,0	-0,6	-0,6	-0,6
5° Effet induit sur l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur le revenu du fait de l'impact de la suppression de la taxe professionnelle sur les bénéfices des entreprises		2,4	1,9	1,1
dont impact IR			0,3	0,2
dont impact IS			1,6	0,9
6° Fiscalité des installations nucléaires	0,1	0,2	0,4	0,2
Taxe sur les INB	0,0	0,2	0,4	0,2
prélèvement sur la TFPB des usines nucléaires en 2010	0,1		0,0	0,0
7° Diminution nette des dégrèvements d'impôts, suite à la suppression de la TP et la création de la CET	3,2	7,7	7,8	9,2
dégrèvement de TP - plafonnement à la valeur ajoutée (PVA)	0,4	9,8	10,0	10,8
suppression des dégrèvements divers TP	2,8	2,8	2,8	2,8
autres dégrèvements TP (disparition)	0,0	0,3	0,5	0,9
création d'un dégrèvement de CET - PVA	0,0	-0,6	-0,7	-0,8
création d'un dégrèvement de CVAE	0,0	-4,1	-3,6	-3,7
création d'un régime CVAE Groupe (LFI 2011)	0,0			0,2
restitutions d'acomptes de CVAE	0,0		-0,6	-0,3
création d'un dégrèvement dégressif (5 ans) entreprises défavorisées	0,0	-0,5	-0,7	-0,5
dégrèvement entreprises défavorisées			0,0	0,0
<b>Impact global sur les recettes fiscales nettes</b>	<b>14,5</b>	<b>-1,8</b>	<b>-0,8</b>	<b>-1,3</b>
<b>8° Variation des prélèvements sur recettes (PSR) :</b>	<b>-32,4</b>	<b>-2,9</b>	<b>-3,4</b>	<b>-3,4</b>
variation du PSR : compensation relais	-32,4	0,0	-0,1	0,0
variation du PSR : dotations de compensation	0,0	-2,9	-3,4	-3,4
variation du PSR – Produits syndicaux fiscalisés (LFR 1 2011)	0,0		0,0	0,0
<b>Coût total</b>	<b>-17,9</b>	<b>-4,7</b>	<b>-4,2</b>	<b>-4,7</b>

Source : ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2010 ayant donné lieu à cette réforme, le coût envisagé pour l'Etat<sup>1</sup> était moindre :

- 3,2 milliards d'euros en 2011, soit 1 milliard d'euros de moins que les chiffres des dernières évaluations ;

- 4,4 milliards d'euros en 2012 soit 300 millions d'euros de moins que dans les estimations actualisées.

**Les évaluations fournies par le Gouvernement sont encore provisoires** et celui-ci indique qu'elles seront précisées dans le cadre de l'examen du dernier projet de loi de finances rectificative présenté à la fin de l'année 2011.

Par rapport aux estimations fournies lors du vote du projet de loi de finances pour 2011, les informations fournies par le Gouvernement font apparaître une diminution, en 2011, de 0,5 milliard d'euros du coût supporté par l'Etat. Cette réduction s'explique principalement par une réinscription comptable des reliquats d'encaissements de CFE au titre de l'année 2010 au profit du budget général, ces recettes ayant été indûment inscrites sur le compte d'avances aux collectivités territoriales. Cela a pour effet de majorer de 0,7 milliard d'euros en 2011 les recettes du budget général et de réduire d'autant celles du compte d'avances. **Le coût réel de la réforme pour les finances publiques en 2011 reste donc en réalité inchangé.**

Par ailleurs, on constate une minoration à hauteur de 0,5 milliard d'euros du coût pour l'Etat du dégrèvement dit « barémique » de la CVAE. L'impact est donc positif à hauteur de 0,5 milliard d'euros pour les recettes du budget général mais majore d'autant la **DCRTP, versée par l'Etat au profit des collectivités territoriales**. Son montant pour l'année 2012 est évalué, dans les voies et moyens annexés au projet de loi de finances pour 2012, à **2,94 milliards d'euros**.

Enfin, le Gouvernement indique avoir procédé à diverses actualisations de moindre ampleur.

Par ailleurs, dans son rapport sur le dernier projet de loi de finances rectificative pour l'année 2010, notre collègue Gilles Carrez, rapporteur général du budget à l'Assemblée nationale, chiffrait à 7,5 milliards d'euros le coût, en 2011, de la réforme de la TP. Par rapport à cette évaluation, le coût effectif de la réforme apparaît donc comme moindre à hauteur de 3,3 milliards d'euros. Cette différence s'explique par plusieurs facteurs :

---

<sup>1</sup> Voir le rapport n° 101 (2009-2010) - tome II - Fascicule 1 - Volume 2, loi de finances pour 2010, les conditions générales de l'équilibre financier (suppression de la taxe professionnelle et dispositions relatives aux collectivités territoriales).

- d'une part, le tableau présenté par Gilles Carrez ne prenait pas en compte les recettes supplémentaires d'impôt sur le revenu et d'impôt sur les sociétés résultant de la réforme de la taxe professionnelle. Or, le tableau fourni par le Gouvernement les évalue à 1,9 milliard d'euros, qui allègent d'autant le coût subi par l'Etat ;

- d'autre part, la réforme de la taxe professionnelle a entraîné une diminution globale des dégrèvements à la charge de l'Etat. Le rapport de l'Assemblée nationale chiffrait cette baisse à 7 milliards d'euros, tout en reconnaissant qu'il était difficile de l'évaluer *a priori*. Le Gouvernement indique que les dégrèvements pris en charge par l'Etat diminuent en réalité de 7,8 milliards d'euros, soit un moindre coût pour l'Etat de 0,8 milliard d'euros ;

- enfin, le coût est également amoindri par les 700 millions d'euros de CFE dus au titre de l'année 2010 et évoqués ci-dessus.

**Il est, à l'heure actuelle, encore impossible de savoir avec précision quel sera le coût exact, pour l'Etat, en régime de croisière, de la réforme de la taxe professionnelle. Compris entre 4 et 5 milliards d'euros, ce coût paraît toutefois excessif au regard des conséquences de la réforme, notamment des préjudices qu'elle a causés aux collectivités territoriales.**

## ***B. DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ENTRAUVÉES***

Les collectivités territoriales auront, en définitive, beaucoup perdu à la réforme de la fiscalité locale. C'est essentiellement la maîtrise de leur avenir et leur autonomie qui ont été atteintes.

### **1. Une absence de prévisibilité**

Deux années après le vote de la suppression de la taxe professionnelle, les collectivités territoriales sont encore dans l'incertitude s'agissant des montants qui leur seront reversés au titre de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), de la taxe sur les surfaces commerciales (TaSCom) ou des impositions forfaitaires sur les entreprises de réseau (IFER).

Les **budgets 2011** ont ainsi été élaborés et adoptés sur la base de **montants évaluatifs basés sur des textes obsolètes** puisqu'ils ne prenaient pas en compte les évolutions votées dans le cadre de la loi de finances pour 2011.



*collectivités à fixer l'assiette, le taux ou le tarif, ou dont elle détermine, par collectivité, le taux ou une part locale d'assiette, les redevances pour services rendus, les produits des domaines, les participations d'urbanisme, les produits financiers, les dons et legs ».*

#### Evolution du ratio d'autonomie financière

	Communes et EPCI	Départements	Régions
Ratio constaté pour 2003	60,8 %	58,6 %	41,7 %
À l'issue de la réforme de la taxe professionnelle	61,7%	62,9%	49,7%

Source : Évaluations préalables au projet de loi de finances pour 2010

En effet, l'**autonomie réelle** des collectivités territoriales, qui repose, dans la tradition française, d'une part sur la diversité de leur « panier de ressources » et d'autre part, sur leur capacité à moduler les recettes fiscales, qui entrent dans leur compétence, a été mise à mal.

L'**autonomie fiscale des collectivités**, définie comme le rapport entre le produit des impositions directes et le total des recettes hors emprunt, a été **considérablement réduite**, le taux de la CVAE étant fixé nationalement, essentiellement pour les **régions** qui perdent toute marge d'action sur les taux et les **départements** qui voient leur autonomie fiscale passer de 39 % à 17 %.

Quant à la **spécialisation de la fiscalité locale**, elle a pour conséquence de fragiliser certains niveaux de collectivités (départements) qui sont devenus plus dépendants de l'évolution de recettes très concentrées.

#### **C. UN BILAN D'ÉTAPE DE LA CAMPAGNE 2010 DE COLLECTE DE LA CONTRIBUTION ÉCONOMIQUE TERRITORIALE**

A la demande de la commission des finances, le Gouvernement a transmis, le 8 août 2011, des éléments sur la **situation fiscale des entreprises postérieurement à la réforme de la taxe professionnelle (TP) votée en loi de finances pour 2010**.

Cela répondait au souhait exprimé par le Bureau de notre commission de dresser un premier bilan et de comparer les simulations transmises en 2009, à l'occasion de l'examen du projet de finances, et les données résultant de l'application *in concreto* de la réforme.

Il convient néanmoins de relever que les données transmises sont, pour partie, incomplètes et résultent donc d'extrapolations à partir des éléments connus à la date de réponse par le Gouvernement. En effet, les entreprises pouvaient acquitter leur solde de CVAE jusqu'au 3 mai 2011 – sachant que l'administration fiscale dispose ensuite de 60 jours pour liquider définitivement l'impôt – et peuvent demander à bénéficier du plafonnement à la valeur ajoutée ou du dispositif d'écrêtement des pertes jusqu'au 31 décembre 2011.

La présentation de ces données est purement factuelle et permet de mieux appréhender les effets de la réforme de la taxe professionnelle. Elle n'enlève rien aux critiques formulées dans le présent rapport sur ses modalités et plus encore sur son opportunité.

### **Rappels sur la réforme de la taxe professionnelle**

L'article 2 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 **a supprimé la taxe professionnelle à laquelle se sont substituées deux nouvelles impositions :**

- la contribution économique territoriale (CET), qui recouvre, en fait, deux taxes : la **cotisation foncière des entreprises (CFE) et la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) ;**

- **l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER).**

D'après le Gouvernement, la taxe professionnelle *« avait la particularité de peser essentiellement sur les investissements productifs qui représentaient 80 % de son assiette, contre 17 % pour les valeurs locatives foncières et 3 % pour les recettes. Ainsi, **plus une entreprise investissait en France, plus elle était taxée, alors même que ses investissements n'étaient pas rentables.***

*« Sa suppression permettra de relancer l'investissement [...]. Concrètement, le coût des investissements sera réduit d'environ 20%.*

*« Ainsi la réforme se traduira par un allègement net de la charge pesant sur l'investissement mais aussi sur le travail, et aura aussi un effet positif sur l'emploi et sur la rémunération des salariés ».*

#### La cotisation foncière des entreprises (CFE)

L'assiette de la taxe professionnelle reposait à la fois sur des éléments fonciers (terrains et bâtiments) et sur les « équipements et biens mobiliers » (machines, matériel, etc.). Avec la disparition de la fraction de l'assiette de la taxe professionnelle reposant sur les équipements et bien mobiliers (donc les investissements), soit 80 % environ de l'assiette totale, est supprimée, les valeurs locatives foncières deviennent l'assiette de la CFE. La fixation du taux de CFE demeure une prérogative du conseil municipal ou intercommunal.

Les valeurs locatives industrielles font l'objet d'un abattement de 30 % ; pour les titulaires de bénéfices non commerciaux (BNC), l'assiette « recettes » disparaît mais, en contrepartie, ces entreprises sont assujetties à la CVAE.

### La cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)

Assise sur la valeur ajoutée, elle est théoriquement due par toutes les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 152 500 euros. Son taux est fixé à 1,5 %. La valeur ajoutée taxable est plafonnée à 80 % du chiffre d'affaires pour les entreprises de moins de 7,6 millions d'euros de chiffre d'affaires et à 85 % pour les autres.

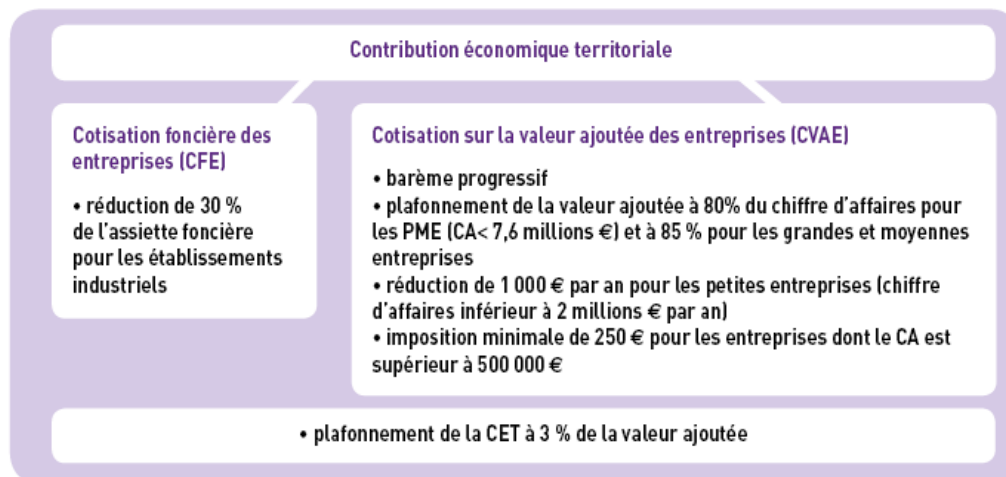
En pratique, l'Etat prend en charge tout ou partie de l'imposition des entreprises de moins de 50 millions d'euros de chiffre d'affaires. Pour celles dont le chiffre d'affaires est compris entre 152 500 euros et 500 000 euros, le dégrèvement est total et elles ne payent pas l'impôt. Pour celles dont le chiffre d'affaires est compris entre 500 000 euros et 50 millions d'euros, le dégrèvement est partiel et dégressif en fonction du chiffre d'affaires : plus le chiffre d'affaires de l'entreprise approchera 50 millions d'euros, et moins la fraction de l'impôt prise en charge par l'Etat est importante.

La CVAE est un impôt local, chaque collectivité percevant le produit correspondant à la valeur ajoutée des entreprises situées sur son territoire. Les entreprises doivent déclarer leurs effectifs salariés, de façon à permettre la ventilation de leur valeur ajoutée entre leurs établissements. Le taux de l'impôt est national.

### Deux impôts sous un plafond commun : la CET

**La somme des deux nouveaux impôts, c'est-à-dire la CET, ne pourra pas représenter plus de 3 % de la valeur ajoutée d'une entreprise.**

De manière transitoire, les entreprises pour lesquelles la réforme se traduit par une augmentation de leurs impôts – supérieure de 500 euros et de plus de 10 % par rapport à l'imposition qu'elles auraient normalement due acquitter en 2010 au titre de la taxe professionnelle – bénéficient **d'un écrêtement de leurs pertes sur cinq ans**. La hausse de la charge fiscale est donc graduée dans le temps.



### Les régimes d'exonération

Toutes les exonérations de taxe professionnelle, de droit ou sur délibération des collectivités territoriales (en particulier les exonérations dans les zonages dits de politique de la ville ou d'aménagement du territoire), sont maintenues et s'appliquent aux deux nouveaux impôts. L'exonération de CFE entraîne l'exonération de la CVAE.



L'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER)

Afin d'éviter que certaines grandes entreprises des réseaux d'énergie, de télécommunications et de transports ne deviennent les « très grands gagnants » de la réforme et pour préserver les ressources des collectivités, il a été instauré un impôt différentiel, l'IFER. Il permet en moyenne de maintenir le prélèvement sur ces entreprises au niveau des recettes de taxe professionnelle

**1. Plus de 3,3 millions d'entreprises sont assujetties à la CET**

*a) Près de 8 milliards d'euros de CFE mis en recouvrement*

Plus de **3,3 millions d'entreprises** – soit près de 3,96 millions d'établissements – ont été redevables de la CFE en 2010. Parmi elles, **954 000 ont déposé une déclaration de CVAE et 149 000 ont effectivement acquitté cet impôt.**

Au total, **le montant des émissions du rôle général de CFE**, frais de gestion compris, s'établit à plus de **6,3 milliards d'euros**. En intégrant les taxes de **financement des chambres consulaires**, ce montant atteint environ **8 milliards d'euros**.

Il s'agit là des montants mis en recouvrement, c'est-à-dire avant application du plafonnement à la valeur ajoutée ou du dispositif transitoire d'écêtement des pertes.

**Rôle général de CFE en 2010**

Communes	1 546,8
Syndicats	35,7
EPCI	4 418,7
TSE	149,2
<b>Total Collectivités territoriales</b>	<b>6 150,4</b>
Frais CFE	193,8
<b>Total CFE</b>	<b>6 344,2</b>
Taxes chambres consulaires	1 498,5
Frais taxes chambres consulaires	134,6
<b>Total des sommes mises en recouvrement</b>	<b>7 977,3</b>

*Source : DGFIP – rôle général de CFE 2010*

*b) La CVAE est devenue le principal impôt économique local*

**Les recouvrements de CVAE en 2010 se sont élevés à 10,35 milliards d'euros**, sachant que contrairement à la CFE, la CVAE effectivement recouvrée n'est pas impactée par le plafonnement à la valeur ajoutée ou le dispositif d'écêtement des pertes – qui s'imputent sur la CFE.

Par ailleurs, comme indiqué ci-dessus, la part des appels en recouvrement de CFE pour les collectivités territoriales ne s'élève qu'à 6,2 milliards d'euros.

**La CVAE est donc devenue le principal impôt économique local, ce qui rend d'autant plus nécessaire sa correcte répartition entre les territoires.** L'article 1586 *octies* du code général des impôts prévoit une territorialisation de la CVAE en fonction des effectifs – et des immobilisations industrielles pour les activités industrielles.

La déclaration CVAE est donc accompagnée d'une déclaration des effectifs de l'entreprise par établissement, y compris lorsqu'elles n'acquittent pas la CVAE<sup>1</sup>. D'après le Gouvernement, « *certaines entreprises ont exprimé leur incompréhension face à l'obligation qui était faite de déposer une déclaration pour laquelle aucune somme n'était réclamée* ».

Au titre de la campagne 2010, **10 % des déclarations n'ont pu être exploitées**, notamment parce que « *certaines entreprises ont fait état de difficulté pour calculer les ETPT* ». Une très grande entreprise française, exploitant de nombreux établissements sur tout le territoire, a même déposé une déclaration sans ventiler ses effectifs entre ses différentes implantations.

## **2. Les simulations transmises en 2009 au Parlement sont plutôt confirmées par la pratique**

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2010, le Parlement avait demandé à l'administration fiscale des simulations afin de mesurer l'impact de la réforme proposée sur la charge fiscale des entreprises.

Le tableau ci-dessous compare les simulations avec les données au titre de 2010<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> La CVAE est égale à 1,5 % de la valeur ajoutée sur laquelle s'impute un dégrèvement progressif. Les collectivités locales perçoivent l'intégralité de l'impôt et l'Etat prend à sa charge le dégrèvement. Les entreprises réalisant entre 152 500 et 500 000 euros de chiffre d'affaires sont assujetties à la CVAE mais elles bénéficient d'un dégrèvement intégral. Elles doivent cependant déclarer leurs salariés afin que l'Etat puisse répartir l'équivalent de l'impôt qu'elles auraient dû acquitter aux collectivités concernées.

<sup>2</sup> Les montants de CET sont calculés sans prendre en compte le dispositif d'écrêtement des pertes, car celui-ci conduit à minorer la charge fiscale des entreprises uniquement au titre de 2010.

### Comparaison des simulations 2009 avec les données 2010, par secteur d'activité

(en millions d'euros)

Secteurs d'activité	TP (Simulations 2009)	CET (Simulations 2009)	TP (Données 2010)	CET (Données 2010)
Agriculture, sylviculture, pêche	108,1	65,0	183,7	69,9
Industries agricoles et alimentation	1 022,0	667,4	993,8	655,9
Industrie des biens de consommation	961,0	729,8	1 035,9	760,7
Industrie automobile	537,8	406,3	443,5	336,1
Industries des biens d'équipement	1 203,6	941,1	1 222,4	889,8
Industries des biens intermédiaires	2 699,6	1 750,6	2 992,0	1 820,0
Energie	1 591,9	848,6	1 841,3	1 223,9
Construction	1 401,8	768,7	1 619,1	883,6
Commerce	3 887,9	3 018,9	4 374,5	3 415,0
Transports	2 092,5	1 375,5	2 467,5	1 704,8
Activités financières	1 895,7	1 914,3	1 463,8	1 552,0
Activités immobilières	504,1	420,5	417,7	327,7
Services aux entreprises	5 135,3	3 685,2	4 797,3	3 223,2
Services aux particuliers	1 165,7	735,4	1 363,7	873,3
Education, santé, action sociale	1 039,9	851,4	1 208,7	467,3
Administration	164,3	138,2	39,1	28,6
Inconnu	165,9	144,4	152,2	190,6
<b>Total</b>	<b>25 577,1</b>	<b>18 461,3</b>	<b>26 616,3</b>	<b>18 422,2</b>

Source : calculs de la commission des finances d'après les données transmises par le Gouvernement

On observe que le Gouvernement avait minoré le montant de TP qu'auraient dû acquitter les entreprises en 2010 et majoré le montant des recettes de CET.

Le gain pour les entreprises s'établissait par conséquent à un montant supérieur à 7,1 milliards d'euros dans les simulations du Gouvernement contre près de 8,2 milliards d'euros en pratique, **soit un écart d'environ 1,1 milliard d'euros**<sup>1</sup>.

Toutefois, dans les données 2010 transmises par le Gouvernement, le montant de CFE comprend environ 230 millions d'euros « d'IFER adossés à la CFE », c'est-à-dire appelés sur le même rôle que la CFE. En outre, les

<sup>1</sup> Ce gain est entendu avant IFER et avant majoration de l'IS du fait de la diminution du montant de l'impôt déductible – et donc de l'augmentation du bénéfice imposable.

simulations 2009 ont été établies avant la censure, par le Conseil constitutionnel, de l'assiette de CFE spécifique aux titulaires de « bénéficiaires non commerciaux » (BNC), soit une perte fiscale d'environ 830 millions d'euros.

En prenant en compte ces deux éléments, **la différence entre les simulations 2009 et les données 2010 n'est plus que d'une quinzaine de millions d'euros, soit une divergence minime au regard des sommes en jeu.**

### **3. Seul le secteur des activités financières est, quoique de façon limitée, perdant à la réforme**

#### *a) Un gain net par secteur d'activité...*

Tous les secteurs d'activité, à l'exception des activités financières<sup>1</sup>, sont gagnants à la réforme.

Il semble assez logique que les activités financières n'aient pas bénéficié de la réforme. En effet, elles étaient peu « consommatrices » d'équipements et biens mobiliers alors que leur valeur ajoutée dépend très largement de leurs ressources humaines. **La perte globale pour le secteur apparaît toutefois limitée puisqu'elle s'élève à 88 millions d'euros.**

Le gain du secteur de l'**agriculture** a fait l'objet d'une forte sous-estimation principalement du fait que le montant de référence de TP simulé en 2009 était de près de 50 % inférieur à la réalité.

Par ailleurs, le gain pour le secteur « **éducation, santé et action sociale** » est sensiblement plus élevé que prévu. Il s'agit, sans nul doute, d'un effet lié à la censure de l'assiette spécifique aux BNC évoquée précédemment.

Dans l'ensemble, les variations, en pourcentage, entre la TP qu'aurait dû payer les entreprises et la CET qu'elles ont effectivement acquittée apparaissent cohérentes entre les simulations 2009 et les données 2010.

---

*1 Dans la nomenclature NES 16 de l'INSEE, les activités financières comprennent, principalement, la Banque de France, les banques, les assurances, les entreprises de réassurance, les entreprises de gestion de portefeuille et de conseil en investissement, les entreprises gestionnaires de marché et les entreprises de change.*

### Gains nets par secteur d'activité

(en millions d'euros)

Secteurs d'activité	Gains (Simulations 2009)	Gains (Données 2010)	Variation TP- CET (S 2009)	Variation TP- CET (D 2010)
Agriculture, sylviculture, pêche	43,1	113,8	- 39,9 %	- <b>61,9 %</b>
Industries agricoles et alimentation	354,6	337,9	- 34,7 %	- 34,0 %
Industrie des biens de consommation	231,2	275,2	- 24,1 %	- 26,6 %
Industrie automobile	131,5	107,4	- 24,5 %	- 24,2 %
Industries des biens d'équipement	262,5	332,6	- 21,8 %	- 27,2 %
Industries des biens intermédiaires	949,0	<b>1 172,0</b>	- 35,2 %	- 39,2 %
Energie	743,3	617,4	- 46,7 %	- 33,5 %
Construction	633,1	735,5	- 45,2 %	- 45,4 %
Commerce	869,0	959,5	- 22,4 %	- 21,9 %
Transports	717,0	762,7	- 34,3 %	- 30,9 %
Activités financières	- 18,6	<b>- 88,2</b>	1,0 %	<b>6,0 %</b>
Activités immobilières	83,6	90,0	- 16,6 %	- 21,5 %
Services aux entreprises	1 450,1	<b>1 574,1</b>	- 28,2 %	- 32,8 %
Services aux particuliers	430,3	490,4	- 36,9 %	- 36,0 %
Education, santé, action sociale	188,5	741,4	- 18,1 %	- <b>61,3 %</b>
Administration	26,1	10,5	- 15,9 %	- 26,9 %
Inconnu	21,5	- 38,4	- 13,0 %	25,2 %
<b>Total</b>	<b>7 115,8</b>	<b>8 194,1</b>	<b>- 27,8 %</b>	<b>- 30,8 %</b>

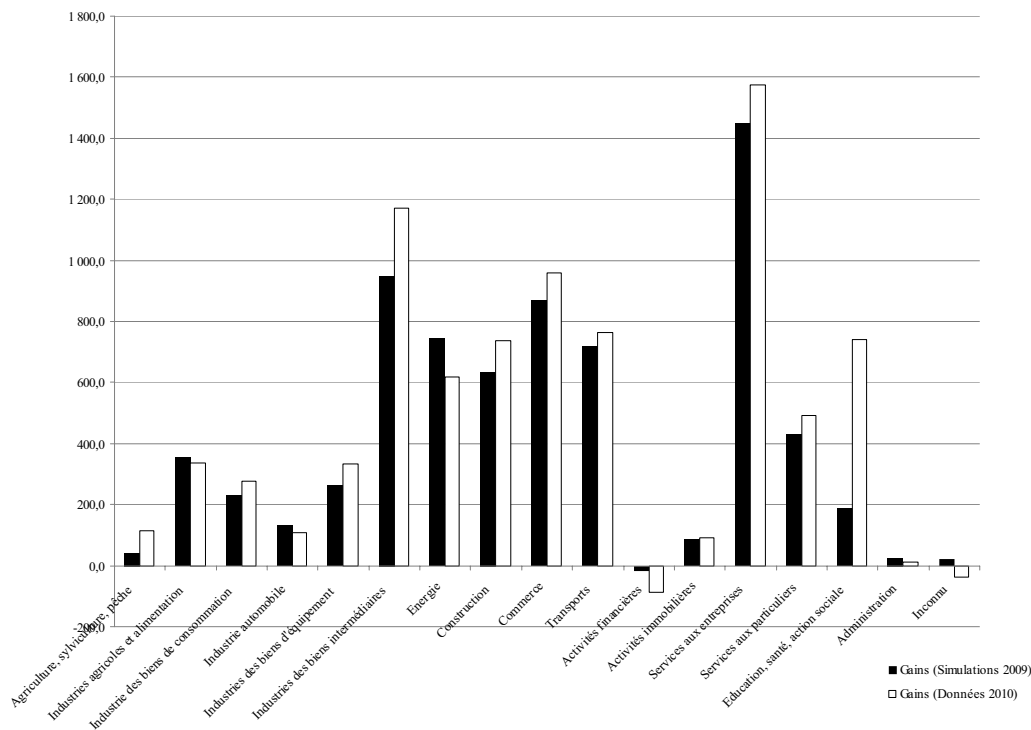
Source : calculs de la commission des finances d'après les données transmises par le Gouvernement

**Les secteurs industriels, en particulier l'industrie des biens intermédiaires, sont les gagnants de la réforme – c'était, du reste, son objet – avec un gain cumulé de près de 2,2 milliards soit près de 27 % du total.**

Toutefois, il faudra observer dans la durée la réaction des collectivités territoriales, qui n'auront plus le même intérêt à accueillir les installations industrielles alors que les populations n'y sont déjà guère favorables.

### Comparaison des gains par secteur d'activité

(en millions d'euros)



Source : calculs de la commission des finances d'après les données transmises par le Gouvernement

b) ... qui ne doit pas masquer les perdants au sein de chacun d'entre eux

(1) Un plus grand nombre de gagnants et de perdants

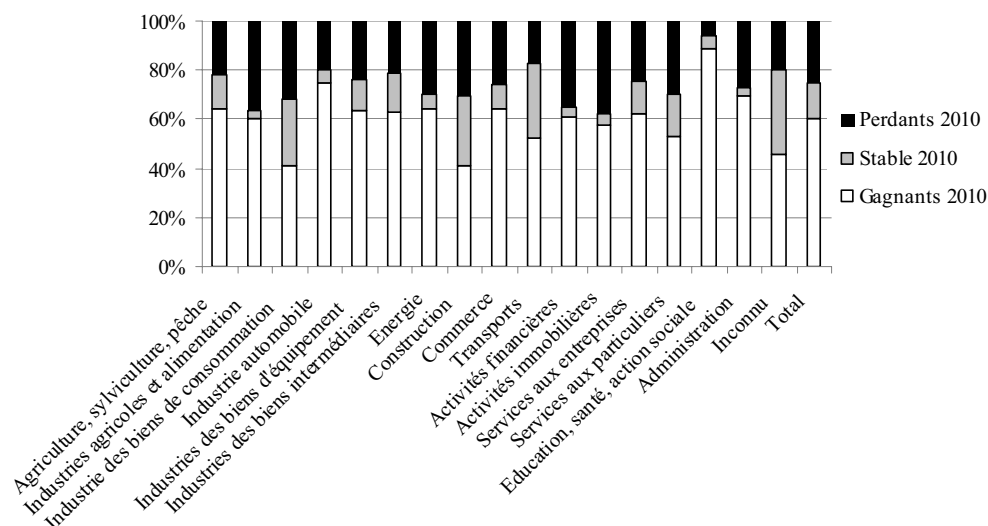
Si la très grande majorité des secteurs d'activité sont globalement gagnants, il existe, bien évidemment, des **disparités** au sein de chacun d'eux et certaines entreprises constatent une perte après la réforme<sup>1</sup>.

Le graphique ci-dessous montre, en pourcentage, la répartition des gagnants et des perdants dans chaque secteur d'activité.

**Dans tous les secteurs, au moins 40 % des entreprises sont gagnantes, et moins de 20 % sont perdantes**, le différentiel comprenant les entreprises ne constatant ni d'accroissement, ni de diminution de leur charge fiscale après réforme.

<sup>1</sup> A la différence de la partie 1., les chiffres de CET mentionnés ici comprennent également l'IFER et prennent en compte le dégrèvement transitoire. Il n'était en effet pas possible de reconstituer les gagnants et les perdants hors effet du dégrèvement transitoire et de l'IFER à partir des données transmises par le Gouvernement.

## Répartition des entreprises gagnantes et perdantes à la réforme



Source : calculs de la commission des finances d'après les données transmises par le Gouvernement

En 2009, les chiffres du Gouvernement étaient plus incertains puisque plus de 1,7 million d'entreprises étaient considérées comme « stables » alors que ce chiffre s'établit à moins de 500 000. D'ailleurs, il est assez étonnant d'observer que, en 2009, environ 2,98 millions d'entreprises devaient être impactées par la réforme ; or elles sont, en réalité, plus de 3,38 millions.

**Au total, le nombre total de gagnants est de plus de 2 millions – contre environ 1,1 million en 2009 – et celui des perdants de près de 845 000, soit un chiffre très supérieur à celui de 128 700 avancé en 2009.**

(2) Une perte moyenne de 604 euros et un gain moyen de 4 080 euros

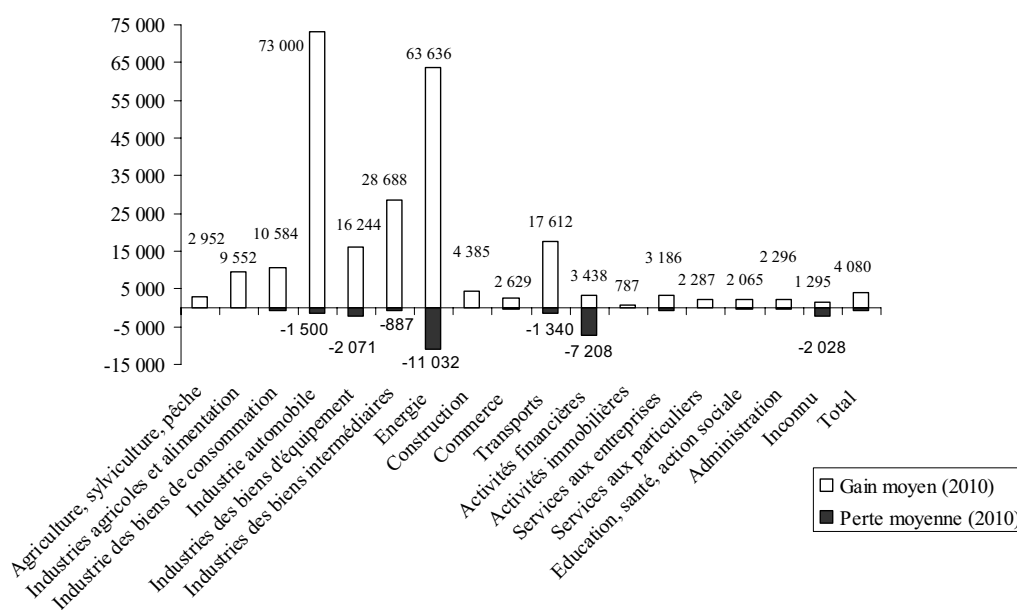
Par ailleurs, une analyse du gain moyen et de la perte moyenne permet également de distinguer de grandes disparités entre secteurs d'activité. Ainsi, **la perte moyenne pour toutes les entreprises s'élève à environ 604 euros tandis que le gain moyen est de près de 4 080 euros.**

S'agissant des entreprises de l'énergie, on constate que le secteur connaît tout à la fois un gain moyen de plus de 63 000 euros (deuxième gain moyen le plus élevé) et une perte moyenne de plus de 11 000 euros (perte moyenne la plus élevée). Ces montants prennent en compte l'IFER qui avait été mise en place afin d'éviter que les entreprises de réseaux soient les très grandes gagnantes de la réforme. **Les chiffres confirment que le bénéfice de la réforme est effectivement important, sans que l'IFER ne vienne réellement l'annuler.**

**L'industrie automobile, avec 73 000 euros de gain moyen, apparaît comme le secteur industriel qui a le plus bénéficié de la réforme.**

**Gain moyen et perte moyenne, en 2010, par secteur d'activité**

(en euros)



Source : calculs de la commission des finances d'après les données transmises par le Gouvernement

**4. Une réforme qui bénéficie aux entreprises de taille intermédiaire**

a) *Les grandes entreprises acquittent un produit de CET plus important mais bénéficient relativement moins de la réforme*

Les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 7,6 millions d'euros **acquittent près de 80 % de la CET** (hors IFR), soit environ 14 milliards d'euros sur un total de plus de 18 milliards d'euros. Elles ne représentaient qu'environ 70 % du total sous l'empire de la TP. **La réforme a donc accentué le poids des grandes entreprises.**

Ce chiffre semble tout à fait évident dès lors que la CVAE est l'impôt principal de la CET et qu'elle n'est payée que par les entreprises réalisant un chiffre d'affaires supérieur à 500 000 euros.

Au demeurant, **ce constat confirme la nécessité de s'assurer de la bonne territorialisation de la CVAE** puisque les grandes entreprises sont également celles susceptibles de posséder le plus grand nombre d'établissements.



Pour le reste, la charge apparaît équitablement répartie entre les différentes entreprises. Certes, les petites entreprises, dont le chiffre d'affaires, est inférieur à 152 500 euros acquittent plus de 670 millions d'euros d'impôt mais ce sont également les plus nombreuses (la charge fiscale moyenne s'élève à environ 520 euros).

### Comparaison des simulations 2009 et des données 2010, par chiffre d'affaires

(en millions d'euros)

Chiffre d'affaires	TP (Simulations 2009)	CET (Simulations 2009)	TP (Données 2010)	CET (Données 2010)
inconnu	976,9	566,6	919,9	488,9
< 152 500 €	1 104,2	803,3	1 156,8	673,7
152 500 € < 250 000 €	504,1	293,1	595,2	207,6
250 000 € < 500 000 €	848,4	353,6	979,0	285,0
500 000 € < 750 000 €	514,4	162,7	588,3	193,7
750 000 € < 1 M€	376,8	104,9	438,5	136,4
1 M€ < 2 M€	981,2	300,1	1 112,5	368,4
2 M€ < 3 M€	619,6	318,1	704,9	348,0
3 M€ < 4 M€	448,0	276,5	519,6	298,8
4 M€ < 5 M€	351,0	244,8	403,7	256,5
5 M€ < 6 M€	300,1	230,6	336,7	237,2
6 M€ ≤ 7,6 M€	405,7	355,3	435,0	339,5
> 7,6 M€	18 146,7	14 451,7	18 426,2	14 588,5
<b>Total</b>	<b>25 577,1</b>	<b>18 461,3</b>	<b>26 616,3</b>	<b>18 422,2</b>

Source : calculs de la commission des finances d'après les données transmises par le Gouvernement

De manière logique, ce sont également les grandes entreprises qui ont enregistré le gain net le plus important, en valeur absolue, après réforme (près de 3,8 milliards d'euros sur un total d'environ 8,2 milliards). Mais, en pourcentage, leur charge fiscale n'a diminué « que » de 20,8 %, soit la variation la plus faible.

**Ce sont les entreprises dont le chiffre d'affaires est compris entre 152 500 et 3 millions d'euros, qui ont, en pourcentage, le plus bénéficié de la réforme.**

Le tableau ci-dessous montre que la baisse de leur charge fiscale est, au moins de 50 %, et **va parfois jusqu'à près de 70 %**.

Au total, la CET **permet de réduire à hauteur de 30 % l'impôt économique local des entreprises.**

### Répartition des gains après réforme, par chiffre d'affaires

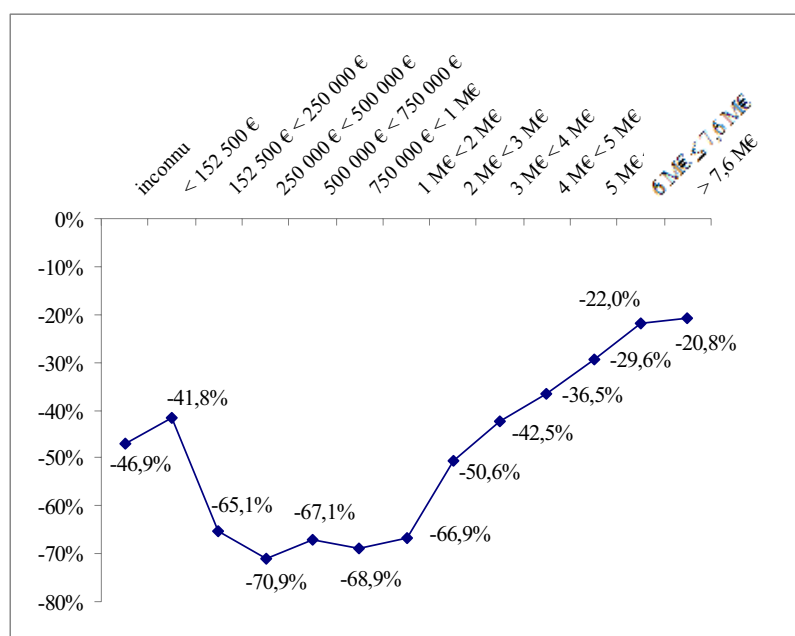
(en millions d'euros)

Chiffre d'affaires	Gains (Simulations 2009)	Gains (Données 2010)	Variation TP-CET (S 2009)	Variation TP-CET (D 2010)
inconnu	410,3	431,0	- 42,0 %	- 46,9 %
< 152 500 €	300,9	483,1	- 27,3 %	- 41,8 %
152 500 € < 250 000 €	211,0	387,6	- 41,9 %	- 65,1 %
250 000 € < 500 000 €	494,8	694,0	- 58,3 %	- 70,9 %
500 000 € < 750 000 €	351,7	394,6	- 68,4 %	- 67,1 %
750 000 € < 1 M€	271,9	302,1	- 72,2 %	- 68,9 %
1 M€ < 2 M€	681,1	744,1	- 69,4 %	- 66,9 %
2 M€ < 3 M€	301,5	356,9	- 48,7 %	- 50,6 %
3 M€ < 4 M€	171,5	220,8	- 38,3 %	- 42,5 %
4 M€ < 5 M€	106,2	147,2	- 30,3 %	- 36,5 %
5 M€ < 6 M€	69,5	99,5	- 23,2 %	- 29,6 %
6 M€ ≤ 7,6 M€	50,4	95,5	- 12,4 %	- 22,0 %
> 7,6 M€	3 695,0	3 837,7	- 20,4 %	- 20,8 %
<b>Total</b>	<b>7 115,8</b>	<b>8 194,1</b>	<b>- 27,8 %</b>	<b>- 30,8 %</b>

Source : calculs de la commission des finances d'après les données transmises par le Gouvernement

La courbe ci-dessous confirme le fort impact de la réforme pour les entreprises « moyennes », dont le chiffre d'affaires est compris entre 152 500 et 3 millions d'euros.

#### Pourcentage de diminution de la charge fiscale en fonction du chiffre d'affaires



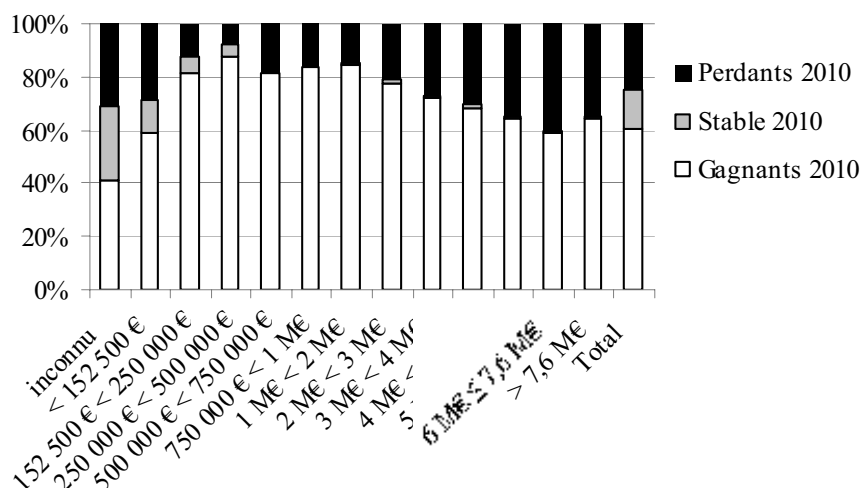
Source : calculs de la commission des finances d'après les données transmises par le Gouvernement

*b) Plus de 60 % des entreprises sont gagnantes à la réforme*

L'analyse détaillée de la répartition entre gagnants et perdants montre que plus de 60 % ont effectivement vu leur charge fiscale diminuer tandis qu'un peu plus de 20 % ont vu leur charge fiscale augmenter.

**Il convient de relever que la part la plus importante de perdants se situe aux deux extrémités : à la fois les plus grandes entreprises, mais également les plus petites.**

**Répartition, par chiffre d'affaires, des entreprises gagnantes et perdantes**



Source : calculs de la commission des finances d'après les données transmises par le Gouvernement

**Environ 370 000 petites entreprises perdent, en moyenne, 38 euros.** Le montant est minime mais **beaucoup de petits entrepreneurs n'ont pas compris pourquoi, alors que la TP était « supprimée », ils devaient acquitter un montant d'impôt supérieur aux années précédentes.** En outre, ce chiffre moyen ne dit rien, par nature, de la dispersion de la perte. **Ainsi, certaines petites entreprises ont reçu des avis d'imposition indiquant une augmentation de plusieurs centaines d'euros après réforme.**

## 5. Plus de 5,5 milliards d'euros de dispositifs dérogatoires

a) *Le plafonnement à hauteur de 3 % de la valeur ajoutée coûte 730 millions d'euros*

La CET est plafonnée à hauteur de 3 % de la valeur ajoutée (PVA) de l'entreprise. Le coût de ce dispositif est estimé à environ **730 millions d'euros**. Il profite, pour près de 83 %, aux grandes entreprises (600 millions d'euros sur 730 millions). Les entreprises de moins de 152 500 euros de chiffre d'affaires, qui représentent plus de la moitié des entreprises en nombre, ne font jouer le plafonnement qu'à hauteur de 17,7 millions d'euros, soit moins de 3 % du coût total du dispositif.

### Montant du PVA et nombre d'entreprises bénéficiaires, par chiffre d'affaires, en 2010

Tranche de CA	Montant du PVA estimé au titre de la CET 2010 (en M€)	Nombre d'entreprises concernées (en milliers)
inconnu	0,0	0,0
< 152 500 €	<b>17,7</b>	<b>26,3</b>
152 500 € < 250 000 €	8,1	6,1
250 000 € < 500 000 €	12,0	5,1
500 000 € < 750 000 €	8,2	2,5
750 000 € < 1 M€	6,6	1,4
1 M€ < 2 M€	22,4	2,3
2 M€ < 3 M€	11,1	1,1
3 M€ < 4 M€	11,5	0,7
4 M€ < 5 M€	10,0	0,5
5 M€ < 6 M€	8,8	0,4
6 M€ ≤ 7,6 M€	10,5	0,5
> 7,6 M€	<b>600,8</b>	3,4
<b>Total</b>	<b>727,6</b>	<b>50,2</b>

Source : Gouvernement

La répartition par secteur d'activité semble, en revanche, plus régulière. En valeur absolue, le dispositif est surtout utilisé par les entreprises du secteur de **l'énergie** (près de 26 % du montant total) et des **transports** (environ 18 % du montant total) ; mais, en nombre d'entreprises concernées, ce sont surtout les entreprises du secteur du **commerce** et des **services aux particuliers** qui voient leur impôt plafonné.

**Montant du PVA et nombre d'entreprises bénéficiaires, par secteur d'activité, en 2010**

Secteur d'activité	Montant du PVA estimé au titre de la CET 2010 (en M€)	Nombre d'entreprises concernées (en milliers)
Agriculture, sylviculture, pêche	0,8	0,2
Industries agricoles et alimentation	30,7	1,5
Industrie des biens de consommation	16,5	1,3
Industrie automobile	37,0	0,1
Industries des biens d'équipement	12,5	0,6
Industries des biens intermédiaires	80,5	2,2
Energie	<b>188,7</b>	0,4
Construction	1,7	1,1
Commerce	97,7	<b>21,2</b>
Transports	<b>130,0</b>	1,1
Activités financières	1,7	0,4
Activités immobilières	16,9	4,2
Services aux entreprises	<b>52,8</b>	4,1
Services aux particuliers	<b>50,9</b>	<b>10,1</b>
Education, santé, action sociale	1,8	1,0
Administration	5,9	0,2
Inconnu	1,6	0,4
<b>Total</b>	<b>727,6</b>	<b>50,2</b>

Source : Gouvernement

*b) Le dégrèvement barémique de CVAE : un coût de 4,1 milliards d'euros pour l'Etat*

**Par l'effet du dégrèvement barémique, il se substitue, à hauteur de 4,1 milliards d'euros en 2010, aux entreprises pour le paiement de la CVAE.**

Le tableau ci-dessous montre le coût du dégrèvement pour l'Etat à chaque tranche de chiffre d'affaires.

Tranche de CA	Coût estimé du dégrèvement barémique
0 - 152 500 €	0,0
152 500 € à 500 000 €	1 211,5
500 000 € à 3 M€	2 098,2
3 M€ à 10 M€	716,0
10 M€ à 50 M€	90,8
> 50 M€	0,0
<b>Total</b>	<b>4 116,4</b>

Source : Gouvernement

L'effet du dégrèvement est plus important pour les entreprises de taille intermédiaire, dont le chiffre d'affaires est compris entre 152 500 et 3 millions d'euros – soit près de 80 % du coût total. En cela, le dispositif est conforme à sa raison d'être qui consistait précisément à alléger la charge fiscale de ce type d'entreprise.

Il convient d'ajouter que la valeur ajoutée est elle-même plafonnée à 80 % du chiffre d'affaires pour les petites et moyennes entreprises à 85 % pour celles qui réalisent un chiffre d'affaires supérieur à 7,6 millions d'euros. Le coût de ce plafonnement est estimé à environ **80 millions d'euros**.

Enfin, toujours en ce qui concerne la CVAE, les entreprises bénéficient d'un dégrèvement forfaitaire supplémentaire de 1 000 euros si leur chiffre d'affaires est inférieur à 2 millions d'euros pour un coût total d'environ **107 millions d'euros**.

**Au total, en 2010, l'Etat a donc pris à sa charge environ 4 300 millions d'euros de CVAE.**

*c) Le dispositif d'écrêtement des pertes a permis de limiter la hausse de la charge fiscale à hauteur de 620 millions d'euros*

Le dispositif d'écrêtement des pertes (DEP) ou dégrèvement transitoire permet de lisser la hausse de la charge fiscale sur quatre ans pour les entreprises perdantes à la réforme.

**Près de 37 700 entreprises ont demandé à bénéficier de cette mesure pour un coût estimé à 620 millions d'euros au titre de 2010.**

Le DEP est dégressif et a vocation à diminuer progressivement jusqu'en 2014. Il ne devrait donc plus rien coûter à l'Etat à cette date.

La répartition, par chiffre d'affaires et par secteur d'activité, du DEP permet, en creux, d'identifier les entreprises perdantes à la réforme.

Au regard des montants, le tableau ci-dessous confirme que les entreprises perdantes se situent aux deux extrémités, à la fois les petites et les grandes entreprises. En revanche, en nombre d'entreprises concernées, ce sont plutôt les entreprises de taille intermédiaire qui ont demandé à bénéficier du dispositif.

**Montant du dégrèvement transitoire en nombre d'entreprises bénéficiaires,  
par chiffre d'affaires, en 2010**

Tranche de CA	Dégrèvement transitoire (en M€)	Nombre d'entreprises concernées (en milliers)
inconnu	84,2	1,3
< 152 500 €	<b>35,4</b>	1,6
152 500 € < 250 000 €	0,5	0,4
250 000 € < 500 000 €	0,4	0,5
500 000 € < 750 000 €	0,4	0,5
750 000 € < 1 M€	0,4	0,3
1 M€ < 2 M€	5,2	3,8
2 M€ < 3 M€	19,8	<b>6,7</b>
3 M€ < 4 M€	25,4	<b>4,8</b>
4 M€ < 5 M€	27,2	3,5
5 M€ < 6 M€	31,4	2,8
6 M€ ≤ 7,6 M€	50,8	3,5
> 7,6 M€	<b>338,1</b>	<b>7,9</b>
<b>Total</b>	619,2	37,7

Source : Gouvernement

**Montant du dégrèvement transitoire en nombre d'entreprises bénéficiaires,  
par secteur d'activité, en 2010**

Secteur d'activité	Dégrèvement transitoire (en M€)	Nombre d'entreprises concernées (en milliers)
Agriculture, sylviculture, pêche	1,1	0,2
Industries agricoles et alimentation	2,4	0,3
Industrie des biens de consommation	9,0	0,7
Industrie automobile	1,5	0,1
Industries des biens d'équipement	15,3	0,7
Industries des biens intermédiaires	11,9	0,9
Energie	<b>92,0</b>	0,6
Construction	15,8	2,1
Commerce	<b>92,5</b>	<b>10,3</b>
Transports	29,2	1,8
Activités financières	<b>70,7</b>	1,6
Activités immobilières	14,7	3,0
Services aux entreprises	<b>111,0</b>	<b>9,3</b>
Services aux particuliers	13,8	1,6
Education, santé, action sociale	11,7	0,9
Administration	1,1	0,1
Inconnu	125,6	3,7
<b>Total</b>	<b>619,2</b>	<b>37,7</b>

Source : Gouvernement

La répartition par secteur d'activité confirme également que **le secteur du commerce connaît un nombre important de perdants**, de même que le secteur du service aux entreprises.

## 6. Un bilan économique encore à établir

Dans sa réponse, le Gouvernement indique que « à ce jour, l'impact économique de la réforme n'a pas fait l'objet d'une analyse actualisée.

*« La suppression de la taxe professionnelle en 2010 et son remplacement par la contribution économique territoriale permet d'abaisser le coût du capital et donc de favoriser l'investissement des entreprises. A terme, ce sont près de 5 milliards d'euros qui sont ainsi transférés aux entreprises, pour un gain moyen évalué à près de 25 % de la charge d'impôt.*

*« Plus précisément, ce sont les petites et moyennes entreprises (PME) qui voient leur charge d'impôt baisser le plus, du fait de la progressivité du taux de cotisation sur la valeur ajoutée et de l'abattement de 1 000 euros pour les entreprises réalisant moins de 2 millions d'euros de chiffre d'affaires.*

*« Du point de vue des secteurs, la réforme bénéficie davantage aux entreprises de l'industrie qu'à celles des services, les entreprises de l'industrie étant les plus capitalistes et bénéficiant le plus de la suppression de la part de la taxe qui pesait sur les équipements et biens mobiliers ».*

Il est indéniable que la réforme de la taxe professionnelle a permis de rendre près de 5 milliards d'euros aux entreprises mais **sans bilan économique, comment peut-on juger de son utilité et de son efficacité ?**

D'ailleurs, l'analyse économique de la réforme était déjà défailante lorsqu'elle a été annoncée. Plusieurs questions demeurent sans réponse. L'investissement était-il trop cher en France ? **La TP a-t-elle jamais empêché une entreprise rentable d'investir ?** Le coût du capital a-t-il sensiblement diminué depuis la réforme ?

La réforme était censée rendre les entreprises plus compétitives. Mais **comment peut-on s'assurer que la moindre pression fiscale a directement contribué à leur compétitivité ?** Les **coûts de production ont-ils baissé** ou bien **les industriels ont-ils augmenté leurs marges** et, par là, leurs bénéfices ? A-t-on assisté à un partage de cette manne en direction des salariés ou bien des actionnaires ?

Enfin, l'apparition d'une cotisation assise sur la valeur ajoutée contribue à **réintroduire le facteur travail** dans l'assiette de l'imposition économique locale ; alors même qu'elle avait disparu de l'assiette de la taxe professionnelle suite à la réforme de 1999. La compétitivité des entreprises en est-elle affectée ?



L'évolution préoccupante de notre commerce extérieur, et ses conséquences sur la croissance, nécessite que ces questions soient traitées de manière approfondie.

Cela conforte l'intérêt de la création par notre assemblée d'une **mission commune d'information** sur les conséquences pour les collectivités territoriales, l'Etat et les entreprises de la suppression de la taxe professionnelle et de son remplacement par la contribution économique territoriale, dont les travaux ont débuté le 4 juillet 2011.

.La commission des finances, pour sa part, ne peut en tout état de cause pas se désintéresser d'une réforme dont le coût pour les finances publiques est si élevé et dont les conséquences sont si préjudiciables à l'autonomie fiscale des collectivités territoriales.



## IV. INEFFICACITÉ : LA DÉFISCALISATION DES HEURES SUPPLÉMENTAIRES

### A. UN DOUBLE OBJECTIF : AMÉLIORER L'EMPLOI ET AUGMENTER LE POUVOIR D'ACHAT

Le régime fiscal et social dérogatoire relatif aux heures supplémentaires (salariés à temps complet) et complémentaires (salariés à temps partiel) a été mis en place par l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (TEPA) dans le but d'augmenter la durée de travail des salariés.

#### Description des exonérations fiscale et sociale liées aux heures supplémentaires

Le dispositif associe trois mesures cumulatives :

- une exonération totale d'impôt sur le revenu pour la rémunération des heures supplémentaires et complémentaires réalisées par tous les salariés ;
- une exonération quasi-totale des cotisations sociales de la part salarié sur ces mêmes rémunérations, ainsi que de la CSG et de la CRDS (il s'agit d'une réduction selon un taux égal au taux de cotisations sociales à la charge des salariés, dans la limite de 21,5 %) ;
- une exonération partielle forfaitaire de la part employeur des cotisations sociales à hauteur de 0,5 euro par heure supplémentaire, majorée de un euro pour les entreprises de moins de 20 salariés.

L'exposé des motifs de la loi précitée justifiait la mise en œuvre de ce dispositif dans les termes suivants : « *l'augmentation de la durée moyenne de travail est une condition essentielle à la baisse durable du chômage et à l'augmentation de notre rythme de croissance* ». En vertu de ce modèle économique, on peut considérer que l'exonération des heures supplémentaires visait, en premier lieu, à améliorer le marché de l'emploi du fait de la diminution du coût du travail. Ce raisonnement induisait en conséquence une augmentation du pouvoir d'achat des salariés concernés, même s'il n'en constituait pas le but principal de la mesure.

Quatre années après l'entrée en vigueur des exonérations attachées aux heures supplémentaires, il n'est en effet pas neutre de rappeler que le Gouvernement poursuivait un double objectif. Car si la difficulté dans l'évaluation des politiques publiques réside dans la détermination du but poursuivi et dans la confrontation avec les résultats réalisés, cet exercice s'avère particulièrement délicat lorsque plusieurs objectifs sont poursuivis. De plus, les politiques de l'emploi ne peuvent s'apprécier qu'à moyen ou long terme et sont sujettes aux effets conjoncturels.

A cet égard, cette mesure qui met en œuvre une dépense fiscale et une niche sociale nécessite une analyse globale pour mesurer, au regard de son coût, son efficacité. Ainsi, après que le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) a qualifié, en octobre 2010, l'efficacité de ce dispositif de « très limitée », la direction générale du Trésor et la direction de la sécurité sociale ont réalisé, dans le cadre du « rapport Guillaume », une évaluation approfondie de la mesure qui s'est soldée par un score de 1 sur une échelle allant de 0 à 3 (le score 3 étant la meilleure note). Après un point sur le coût global exorbitant de ces exonérations, les motifs du « mauvais bilan » coût/efficacité du dispositif sont explicités ci-après.

### ***B. LE COÛT GLOBAL DU DISPOSITIF : PRÈS DE 4,9 MILLIARDS D'EUROS POUR 2012***

Ces dispositifs d'exonération des heures supplémentaires s'inscrivaient dans un mouvement d'assouplissement de la réduction du temps de travail, sans remettre en cause frontalement la durée légale hebdomadaire de 35 heures, en ciblant les prélèvements obligatoires répartis entre employeurs et salariés sur les rémunérations.

En effet, la politique de réduction du temps de travail s'est traduite par l'extension à partir de 1998 des dispositifs d'allègements généraux de cotisation sociales sur les bas salaires pour compenser l'impact du passage aux 35 heures sur le coût du travail. A cette fin, les allègements Aubry I (1998) et Aubry II (2000), ont été mis en place. A compter du 1<sup>er</sup> juillet 2003, l'allègement dit « Fillon » s'est substitué aux déductions dégressives sur les bas salaires et aux allègements associés aux 35 heures, afin de prendre en compte la « convergence vers le haut » des différents minima sociaux induite par la mise en place de la réduction du temps de travail.

### Coût des allègements généraux

(en millions d'euros)

	RTT Aubry 1 (juin 1998)	RTT Aubry 2 (janvier 2000)	Allègement général de charges « Fillon » (janvier 2003)
1998	27		
1999	291		
2000	2 073	3 674	
2001	2 423	6 371	
2002	2 362	8 191	
2003	1 949	4 260	7 230
2004	846		15 033
2005	258		16 918
2006	30		19 453
2007	1		21 460
2008			22 608
2009			22 229
2010			21 845
2011			21 180
<b>Total</b>	<b>10 260</b>	<b>22 496</b>	<b>167 956</b>

Source : d'après les réponses au questionnaire budgétaire

S'ajoute donc à cette charge le coût des d'exonérations de charges sociales relatives aux heures supplémentaires de la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (TEPA) qui représentera 3,5 milliards d'euros l'année prochaine, auxquelles il convient d'ajouter 1,4 milliard d'euros de pertes de recettes fiscales d'exonération d'impôts sur le revenu. Soit **un coût de près de 4,9 milliards d'euros pour 2012**.

Le tableau ci-dessous retrace les prévisions de coût et le financement des exonérations des heures supplémentaires et complémentaires.

### Coût des exonérations des heures supplémentaires et complémentaires

(en millions d'euros)

	2008	2009	2010	2011 (prévision)	2012 (prévision)
Exonérations de charges sociales des heures supplémentaires et complémentaires	2 954	3 065	3 189	3 361	3 462
Exonérations d'impôts sur le revenu des heures supplémentaires et complémentaires	400	1 290	1 390	1 400	1 400
<b>Total</b>	<b>3 354</b>	<b>4 355</b>	<b>4 579</b>	<b>4 761</b>	<b>4 862</b>

Source : d'après le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2012 (annexe 5) et le fascicule « évaluation des voies et moyens » annexé au projet de loi de finances pour 2012

Si l'évolution du coût des exonérations reflète celle du recours apparemment accru aux heures supplémentaires depuis 2008, le rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales de juin 2011, qui a synthétisé les études de la direction générale du Trésor et de la direction de la sécurité sociale, indique que cet effet est très sensible à la conjoncture. Il rend davantage compte de l'activité économique que de l'effet de levier fiscal et social du dispositif.

Ainsi, après la crise de 2008 et 2009 et l'amélioration enregistrée depuis 2010, l'Acosse a relevé que le recours aux heures supplémentaires n'a retrouvé un niveau comparable à celui observé avant la crise<sup>1</sup> que depuis le 1<sup>er</sup> trimestre 2011.

Par ailleurs, dans la mesure où le volume d'heures supplémentaires antérieur au dispositif n'est qu'imparfaitement connu, le comité a conclu qu'il « *n'est possible de tirer des observations que des enseignements limités quant à l'impact de ces exonérations sur le volume d'heures supplémentaires* ».

Enfin, il n'est pas non plus exclu que ce dispositif d'incitation n'ait pas donné lieu à des « *pratiques d'optimisation fiscal-social* » associées à la déclaration d'heures supplémentaires fictives afin de bénéficier d'allègements de charges.

Ainsi, derrière le coût exorbitant du dispositif, l'ensemble de ces constats met en lumière le manque de robustesse de la mesure de performance de cette politique publique.

### **C. DES ÉVALUATIONS QUI PRÉSENTENT UN BILAN COÛT/EFFICIENCE NÉGATIF**

#### **1. Pour le Conseil des prélèvements obligatoires : un effet « ambigü » sur l'emploi**

Le Conseil des prélèvements obligatoires<sup>2</sup> (CPO) considère que l'effet global sur l'emploi de l'exonération des heures supplémentaires est « *ambigü* » car cette mesure produit des effets contradictoires :

- l'accroissement de la durée du travail incite les entreprises à substituer des heures de travail supplémentaires aux embauches, ce qui a un **effet négatif sur l'emploi**. Dans un contexte où le chômage est déjà très élevé, la mesure doit donc être considérée comme contre-productive ;

- mais la réduction du coût du travail consécutive à l'exonération est en revanche **favorable à l'emploi**.

---

<sup>1</sup> Source : « Les heures supplémentaires au 1<sup>er</sup> trimestre 2011 », *Acosse Stat n° 126, mai 2011*.

<sup>2</sup> *Entreprises et « niches » fiscales et sociales : des dispositifs dérogatoires nombreux (octobre 2010)*.

Les simulations effectuées par la direction générale du Trésor montrent que **l'impact de cette mesure devrait être faible tant sur l'activité que sur l'emploi et difficile à mettre en évidence à court terme**, dès lors que les évolutions conjoncturelles observées depuis la création de la mesure dépassent très largement, du fait de la crise notamment, l'ampleur des effets recherchés à moyen terme.

Par ailleurs, l'application du dispositif d'exonération à la fonction publique de l'Etat démontre dans ce cadre particulier que l'objectif recherché se situe sur le terrain du pouvoir d'achat et en aucun cas de l'amélioration du marché de l'emploi, notamment lorsqu'il s'agit de l'Education nationale.

### **Application à l'Education nationale des exonérations fiscale et sociale liées aux heures supplémentaires**

Le dispositif applicable à l'Education nationale, notamment en ce qui concerne les « heures supplémentaires années » (HSA) et les « heures supplémentaires effectives » (HSE), est le suivant :

- les HSA rémunèrent forfaitairement la part du service des enseignants excédant de manière permanente sur l'ensemble de l'année scolaire leur maximum hebdomadaire de service. Sur l'année scolaire 2010-2011 dans l'enseignement public, 511 637 HSA ont été effectuées par 232 615 enseignants du second degré. Les enseignants qui effectuent des HSA en font 2,19 en moyenne et plus d'un enseignant sur deux effectue des HSA (56%). A titre d'illustration, un enseignant certifié de classe normale à 18 heures par semaine dans l'enseignement public qui effectue 2 HSA bénéficie ainsi, depuis l'application du dispositif d'exonération de la loi TEPA, d'un supplément de rémunération annuel d'environ 326 euros à ce titre ;

- les HSE sont versées dès lors que le service supplémentaire ne s'inscrit pas dans un horaire régulier. Il peut s'agir notamment des heures faites pour assurer le remplacement d'un enseignant absent pour une courte durée. En 2010-2011 dans l'enseignement public, 5 844 827 heures (hors dispositifs particuliers) ont été effectuées ce qui représente en moyenne une heure et demie par mois et par enseignant. Ainsi, le même enseignant qui effectue 1,5 HSE bénéficie depuis l'application ce dispositif d'un supplément de rémunération annuel d'environ 69 euros à ce titre ;

- en outre, les enseignants de classes préparatoires aux grandes écoles (CPGE) ont effectué 1 229 167 heures d'interrogation (HI) soit environ 4 heures hebdomadaires par enseignant dont 54% sont exonérées. S'agissant des gains liés au dispositif d'exonérations prévu par la loi TEPA, un professeur agrégé assurant tout son service en CPGE et effectuant 4 HI par semaine bénéficie d'un supplément de rémunération annuel d'environ 953 euros.

Au total, la dépense afférente aux heures supplémentaires effectuées par les enseignants du second degré s'établit à 1,095 milliard d'euros en 2010-2011.

*Source : réponse au questionnaire budgétaire (Ministère de l'Education nationale, de la jeunesse et de la vie associative)*

## 2. Pour le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales : un impact sur le pouvoir d'achat, mais qui bénéficie davantage aux ménages aisés

Si l'effet « emploi » du dispositif n'est pas démontré, le gain de pouvoir d'achat des salariés effectuant des heures supplémentaires apparaît plus certain. Il représentait en moyenne un peu moins de 360 euros par salarié bénéficiaire, répartis entre :

- 108 euros d'économie d'impôt sur le revenu ;
- et 248 euros d'exonération de charges sociales.

La mesure a bénéficié à un large public, 9,4 millions de salariés, mais tandis que la proportion de salariés réalisant des heures supplémentaires est décroissante avec la tranche d'imposition, le gain moyen augmente très nettement dans les déciles supérieurs de niveau de vie. Le dernier décile gagne en moyenne 900 euros de revenu disponible du fait des exonérations contre moins de 300 euros pour chacun des cinq premiers déciles.

Ainsi que l'illustre le tableau ci-dessous, de fortes disparités existent entre déciles, à l'avantage des tranches les plus élevées : alors qu'en moyenne les ménages gagnent après impôt 41 % de plus par heure supplémentaire réalisée, ce taux atteint 60 % pour les foyers les plus riches.

### Répartition des exonérations d'impôts sur le revenu et de cotisations sociales à la charge des salariés par décile de niveau de vie

(en euros)

Décile	Revenu moyen exonéré	Gain moyen d'impôt	Gain moyen de cotisation	« effet croisé » fiscal-social	Exonération moyenne	Taux moyen d'exonération
1	663	16	138	-4	151	30 %
2	847	32	179	-7	204	32 %
3	892	55	188	-12	231	35 %
4	930	72	195	-16	252	37 %
5	1 025	82	213	-18	277	37 %
6	1 197	119	245	-25	339	39 %
7	1 360	154	274	-32	396	41 %
8	1 397	174	277	-35	416	42 %
9	1 777	261	348	-52	557	46 %
10	2 406	538	468	-106	900	60 %
<b>Total</b>	<b>1 222</b>	<b>137</b>	<b>248</b>	<b>-28</b>	<b>356</b>	<b>41 %</b>

Source : rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales (juin 2011)



En raison de l'augmentation du taux marginal d'imposition en fonction du niveau de revenu, les ménages les plus riches bénéficient d'un avantage fiscal nettement plus important pour une même rémunération d'heure supplémentaire. **Les exonérations d'impôt et de charges relatifs aux heures supplémentaires constituent donc un dispositif anti-redistributif.**

### **3. Pour le comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale : un « effet d'aubaine »**

Ces critiques sont également largement partagées par le comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale. Ainsi, nos deux collègues députés, Jean-Pierre Gorges et Jean Mallot, rapporteurs, ont-ils mis en évidence un « *faisceau d'indices* » soulignant que le nombre annuel d'heures supplémentaires n'a pas connu de hausse significative et la durée moyenne effective du travail n'a pas substantiellement augmenté. Ils ajoutent que « *l'application du dispositif est marquée par un fort effet d'aubaine, un certain nombre d'heures supplémentaires effectuées mais non déclarées comme telles avant la réforme ayant bénéficié des allègements fiscaux et sociaux* »<sup>1</sup>.

Sur le plan économique, ils considèrent qu'à moyen et à long terme, cette dépense est peu efficace et qu'elle est « *financée par un surcroît de dette publique dont les intérêts correspondant à la dépense annuelle atteignent environ 140 millions d'euros* » qui pèsera sur les prélèvements obligatoires futurs. Au final et sous réserve d'une évaluation préalable, ils recommandent la suppression de la partie employeur des exonérations relatives aux heures supplémentaires. L'enjeu financier s'élèverait dans un premier temps à près de 1,3 milliard d'euros, pour mettre fin aux effets d'aubaine les plus marqués, avant d'envisager une suppression plus large du dispositif.

### **4. Au total, un dispositif dont les inconvénients l'emportent sur les avantages**

En octobre 2010, le CPO avait souligné que le Gouvernement évaluait à 0,15 % de croissance du PIB la contribution des heures supplémentaires, soit un effet de 3 milliards d'euros sur la croissance. La direction générale du Trésor a réactualisé cette estimation à + 0,2 % de PIB l'ordre de grandeur de l'impact de la mesure sur l'activité économique (4 milliards d'euros). En tout état de cause, le gain de croissance qui serait engendré par le dispositif demeure inférieur au coût global des exonérations sociales et fiscales. **On peut donc considérer qu'il s'agit d'un dispositif inefficace qui mériterait d'être supprimé en tout ou partie.**

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 3615 (13<sup>ème</sup> législature) sur l'évaluation des dispositifs de promotion des heures supplémentaires prévus par l'article premier de la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, dite loi « Tepsa ».



## V. INUTILITÉ : LES ÉVOLUTIONS DE LA FISCALITÉ IMMOBILIÈRE

Depuis 2007, la politique menée dans le domaine de la fiscalité du logement a conduit à une progression considérable de la dépense fiscale. En outre, cette augmentation s'est faite essentiellement à destination des ménages les plus aisés et sans discernement par rapport aux véritables besoins du territoire.

### A. UNE EXPLOSION DE LA DÉPENSE FISCALE

Entre 2007 et 2012, le montant des **dépenses fiscales** en direction de l'offre de logement<sup>1</sup> est passé de 9,375 à 13,414 milliards d'euros, soit une **progression de 43 %**. Dans le même temps, les **crédits budgétaires**<sup>2</sup> diminuaient de 1,004 milliard à 158 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 827 à 322 millions d'euros en crédits de paiement (CP), soit des **baisses respectives de 54 % en AE et de 61 % en CP**.

#### 1. Le cadeau de la loi TEPA et l'illusion de « la France de propriétaires »

Un des thèmes majeurs des ambitions du nouveau Président de la République en 2007 était de favoriser une France « *où chacun pourra accéder à la propriété de son logement* » avec l'objectif de passer d'un taux de 56 % de propriétaires à un taux de 70 %.

A cette fin, la loi TEPA<sup>3</sup> a remis en œuvre, en l'élargissant, le dispositif, supprimé en 1996, de réduction d'impôt sur les **intérêts d'emprunt**.

Ce mécanisme, institué sans plafonnement des ressources des bénéficiaires ni limitation à la première opération d'accession à la propriété a eu un **coût prohibitif**, estimé à 3,7 milliards d'euros en année pleine sur la base de 740 000 prêts, pour un **résultat médiocre**.

C'est ce que confirme le rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales de juin 2011<sup>4</sup> qui indique que le crédit d'impôt TEPA « *souffre d'un fort effet d'aubaine, car il bénéficie à l'ensemble des ménages souhaitant acquérir une résidence principale et non seulement aux primo accédant, et il donne droit à un crédit d'impôt d'autant plus élevé que*

---

<sup>1</sup>Total des dépenses fiscales principales sur impôts d'Etat rattachées au programme 135 « Développement et amélioration de l'offre de logement » de la mission « Ville et logement ».

<sup>2</sup>Crédits budgétaires hors fonds de concours de l'action 1 « construction locative et amélioration du parc » du programme 135 sus mentionné.

<sup>3</sup>Loi n°2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat.

<sup>4</sup>Dit « rapport Guillaume ».

*le ménage acquiert un bien onéreux, alors même que ce ménage avait a priori moins besoin d'aide pour son projet d'accession. Par ailleurs, en termes redistributifs, ce dispositif favorise les déciles les plus aisés. Ainsi son caractère universel favorise la hausse des prix dans les zones tendues. Enfin, n'étant pas pris en compte par les banques dans le calcul de la solvabilité des ménages, il n'a qu'un effet déclencheur limité. »*

Au total, cette mesure n'aura fait progresser le taux de propriétaires qu'à son rythme antérieur pour atteindre 58 % en 2011, limité notamment par l'insolvabilité des ménages.

La réduction d'impôt sur les intérêts d'emprunt a été **supprimée**, comme d'autres mesures de la loi TEPA, par la loi de finances pour 2011<sup>1</sup>, dans le cadre de la réforme de l'aide à l'accession à la propriété, mais elle **continue de produire des effets sur les finances de l'Etat** compte tenu d'une durée d'application sur les cinq premières annuités de remboursement des prêts. Elle coûte 1,9 milliard en 2011 et 1,8 milliard en 2012. Elle coûtera encore 1,6 milliard en 2013, 1,1 milliard en 2014, 650 millions en 2015 et 200 millions en 2016.

## **2. Le « Scellier », un « produit » cher et mal ciblé**

L'article 31 de la loi de finances rectificative pour 2008 a supprimé les deux dispositifs de soutien à l'investissement locatif existant (le « Robien » créé en 2003 et recentré en 2006 ainsi que le « Borloo-neuf » institué la même année) pour les remplacer par un dispositif dit « Scellier » applicable initialement pour la période du 1<sup>er</sup> janvier 2009 au 31 décembre 2012<sup>2</sup>.

Présenté comme une avancée majeure par rapport aux mesures précédentes, le « Scellier » avait surtout comme ambition d'**attirer de nouvelles catégories d'investisseurs**, plus modestes, **vers l'investissement locatif**, à un moment où les institutionnels abandonnaient ce créneau moins rentable que celui de l'immobilier professionnel (bureaux ou commerces).

L'innovation du « Scellier » tenait au fait qu'il consistait en une **réduction directe d'impôt sur le revenu** alors que les niches fiscales antérieures reposaient sur le principe d'un régime d'amortissement du bien immobilier. Le « Scellier » était donc à la fois plus simple et plus compréhensible, donc plus attractif et destiné *a priori* à une clientèle plus large que le « Robien »<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Loi n°2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

<sup>2</sup> Le projet de loi de finances pour 2012 propose de repousser cette date au 31 décembre 2015.

<sup>3</sup> Selon le rapport précité du comité d'évaluation des dépenses fiscales, un tiers des investisseurs en « Scellier » ont un taux moyen d'imposition de 14 %, mais le revenu médian de l'ensemble des investisseurs reste très élevé, soit 68 000 euros en 2009 ce qui représente le double de celui des titulaires de revenus fonciers.

Ce produit a en réalité **amplifié les défauts des niches précédentes** :

- un **coût important pour l'Etat** (650 millions d'euros pour 2012 selon l'estimation figurant dans le fascicule « voies et moyens » annexé au projet de loi de finances) et un coût macro économique évalué par le ministère chargé du logement à 3,9 milliards d'euros par génération dans l'hypothèse de 80 000 logements annuels pour l'année 2010 ;

- un **avantage disproportionné pour l'investisseur** par rapport aux conditions qui lui étaient posées. Il a pu atteindre, pour la version dite « sociale » du « Scellier », **42 % du coût total du logement, en contrepartie d'un engagement de location de 15 ans** ;

- des « **loyers de sortie** » **proches voire parfois au-delà des prix du marché**, et très supérieurs aux loyers du logement social ;

- un **zonage** sur les marchés immobiliers tendus **à la fois très contestable**, compte tenu de nombreuses **possibilités de dérogations** discrétionnaires, et peu efficace.

De ce fait, le « Scellier » comme auparavant le « Robien », mais en plus coûteux, est bien un **produit à risque pour l'investisseur**, compte tenu de son inadaptation à la demande locative, et une **mauvaise affaire pour l'Etat** qui ne tire pas les bénéfices escomptés de son effort financier.

## ***B. UNE GESTION « COURT-TERMISTE » QUI AGGRAVE LES DIFFICULTÉS***

### **1. L'Etat dépense l'argent des autres**

L'explosion de la dépense fiscale s'est accompagnée d'une **restriction des moyens budgétaires** consacrés par l'Etat au logement bien que ces crédits publics soient cependant destinés aux **actions en faveur des plus démunis** (logement social, soutien aux propriétaires occupants et bailleurs modestes, lutte contre l'habitat indigne, opérations de rénovation urbaine).

Si l'Etat s'est désengagé, il a soumis à forte pression les autres acteurs du logement, en compensant la baisse des dotations budgétaires par des « contributions forcées ».

La principale ponction a d'abord été effectuée sur les **ressources d'Action logement**, ex 1 % Logement, en application de la loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion. Au total, **3,9 milliards d'euros** auront été prélevés sur la **période 2009-2011**, à raison de 1,3 milliard d'euros par an, dont 770 millions d'euros au profit de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), 480 millions d'euros au profit de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) et 50 millions d'euros au titre du Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD).

Le **prélèvement sur les organismes HLM** a suivi, en 2011<sup>1</sup>. Votre rapporteure générale ne conteste pas le **bien-fondé d'une péréquation** des ressources financières entre les organismes de logement social confrontés à une demande de logement très différente selon les territoires et à des contraintes financières diverses, variant selon l'importance de leur patrimoine, l'ancienneté de celui-ci où le prix et la disponibilité du foncier.

Mais ce n'est pas l'objectif visé par le prélèvement mis en place, dont le Gouvernement attend un produit de 140 millions d'euros pour 2012, et qui est destiné avant tout à **combler les restrictions de crédits de paiement** pour des opérations de construction déjà engagées et à financer pour trois années la « bosse » des **besoins de trésorerie** de l'ANRU.

## 2. Le prix du logement rend inaccessible le droit au logement

Les choix effectués depuis 2007 ont-ils répondu aux besoins de nos compatriotes et amélioré la situation, qui était déjà difficile, de l'offre de logement ?

Il faut certainement reconnaître, sur la période, l'impact positif du plan de relance en 2009 et l'augmentation du nombre de logements sociaux financés - à laquelle ont contribué en large partie les collectivités territoriales et les organismes d'HLM.

Ainsi, en 2009, l'équilibre financier d'une opération de construction d'un logement PLUS<sup>2</sup> s'appuyait sur une participation des collectivités territoriales de 11 %, sous forme de subvention, et une contribution à même hauteur des fonds propres des organismes, pour un concours de l'Etat, surcharge foncière incluse, qui n'atteignait que 4 % du prix de revient unitaire.

Mais les mesures prises, trop exclusivement orientées vers un soutien à l'accession à la propriété, n'ont pas apporté de solution durable au **déficit de construction de logements**. Pour un besoin annuel global estimé à 500 000 logements, notre pays ne construit encore que 334 000 logements<sup>3</sup> dans les secteurs public et privé.

De plus, en injectant dans le marché immobilier des disponibilités financières nouvelles sous la forme d'aides fiscales, la politique conduite ces dernières années a **alimenté la hausse des prix**, aussi bien pour l'acquisition que pour la location et a favorisé, pendant la crise, la permanence d'une **bulle immobilière** empêchant une adaptation des prix à la solvabilité réelle des ménages. Il convient de rappeler ici que depuis la fin des années 1990, les prix de l'immobilier ont progressé de 140 % et les loyers de 50 % tandis que le revenu disponible brut des ménages n'augmentait que de 43 %.

---

<sup>1</sup> Article 210 de la loi n°2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

<sup>2</sup> Prêt locatif à usage social.

<sup>3</sup> Cumul des constructions neuves commencées sur les 12 derniers mois au 31 mars 2011.

## **TROISIÈME PARTIE : QUELLE CONTRIBUTION DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES À LA RÉDUCTION DU DÉFICIT PUBLIC ?**

### **I. UNE CONTRIBUTION NÉCESSAIRE**

#### *A. ASSURER LE RETOUR DU SOLDE PUBLIC À L'ÉQUILIBRE D'ICI À 2017*

La prochaine législature devra rompre avec les incantations, et se fixer enfin une stratégie crédible de réduction du déficit.

#### **1. Affirmer dans une loi de programmation l'objectif de retour à l'équilibre en 2017**

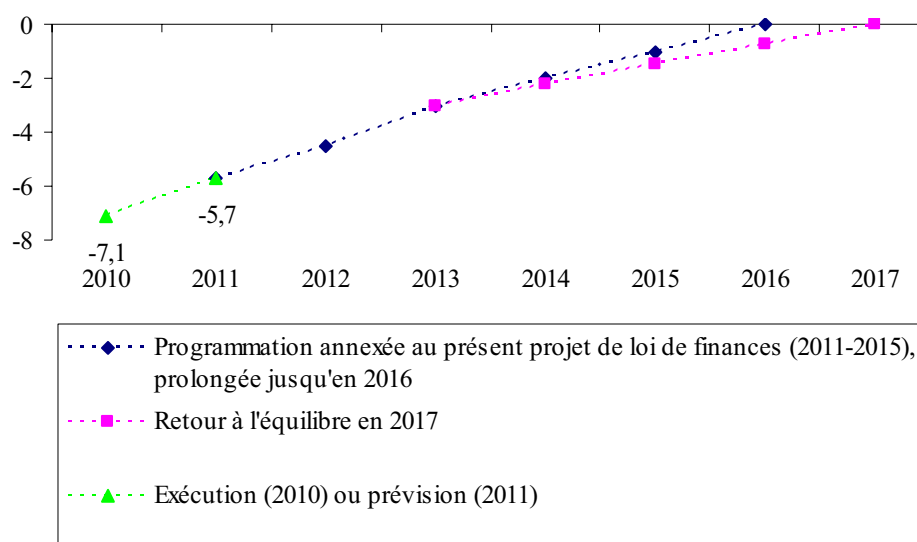
Une loi de programmation votée dès le début du prochain quinquennat devra prévoir le retour du déficit en deçà du seuil de **3 points de PIB en 2013** et fixer **l'objectif d'équilibre** des comptes publics en fin de mandature.

Evidemment, le respect de cette trajectoire de solde dépendra non seulement de l'effort structurel qui sera consenti, mais également des évolutions de la conjoncture économique. En cas d'aggravation de la crise, la logique économique commandera de laisser jouer les stabilisateurs automatiques, tout en sachant que les plans de relance de 2008-2009 ont entamé les marges de manœuvre budgétaires des Etats.

Aujourd'hui, le programme de stabilité 2011-2014 transmis aux autorités communautaires en avril 2011 prévoit que le déficit public s'établira à 2 points de PIB en 2014. La programmation pluriannuelle des finances publiques annexée au présent projet de loi de finances prolonge la courbe en fixant l'objectif d'un déficit de 1 point de PIB en 2015.

## La trajectoire de solde public : programmation du Gouvernement (2012-2015) et scénario de retour à l'équilibre en 2017

(en points de PIB)



Sources : Insee, rapport économique, social et financier annexé au présent projet de loi de finances, commission des finances

### 2. Ramener rapidement le solde public à l'équilibre, une nécessité pour que les finances publiques demeurent soutenables

On rappelle que dans le contexte actuel, ramener le solde public à un niveau proche de l'équilibre correspond à une exigence pour que la France ne se trouve pas à son tour incapable de financer sa dette, ce qui susciterait une crise économique majeure.

Tout d'abord, il importe de ramener le ratio dette publique/PIB à un niveau permettant d'échapper au risque d'augmentation autoréalisatrice des taux d'intérêt, qui pourrait la rendre incapable de se financer sur les marchés. Tout Etat ayant une dette publique de l'ordre de 100 points de PIB est vulnérable à une telle crise. Il suffirait en effet que les taux d'intérêt se stabilisent durablement à 10 % (ce qui correspond à l'ordre de grandeur observé dans le cas de l'Irlande et du Portugal) pour que sa charge d'intérêt devienne égale à 10 points de PIB. En France, cela correspondrait à la moitié du budget de l'Etat, ce qui ne serait pas supportable, à moins de renoncer à des pans entiers de politiques publiques. La limite de 60 points de PIB fixée par le pacte de stabilité permet d'éviter de se trouver dans une telle situation. Selon la programmation annexée au présent projet de loi de finances, le respect de la trajectoire de solde jusqu'en 2015, prolongée par l'équilibre à partir de 2016, permettrait de ramener la dette sous le seuil des 60 points de PIB en 2024.



Ensuite, la France sera en 2012 l'un des Etats de la zone euro dont le déficit public sera le plus élevé, comme le montre le tableau ci-après, correspondant aux dernières prévisions de la Commission européenne. Si les marchés « classaient » la France dans la même catégorie que l'Espagne, cela aurait de graves conséquences sur la stabilité de la zone euro, d'autant plus que le « couple » franco-allemand serait vraisemblablement remis en cause.

### Les prévisions de solde public de la Commission européenne

(en points de PIB)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Grèce	-5,7	-6,4	-9,8	-15,4	-10,5	-9,5	-9,3
Irlande	2,9	0,1	-7,3	-14,3	-32,4	-10,5	-8,8
Espagne	2	1,9	-4,2	-11,1	-9,2	-6,3	-5,3
France	-2,3	-2,7	-3,3	-7,5	-7	-5,8	-5,3
Slovénie	-1,4	-0,1	-1,8	-6	-5,6	-5,8	-5
Chypre	-1,2	3,4	0,9	-6	-5,3	-5,1	-4,9
Slovaquie	-3,2	-1,8	-2,1	-8	-7,9	-5,1	-4,6
Portugal	-4,1	-3,1	-3,5	-10,1	-9,1	-5,9	-4,5
Belgique	0,1	-0,3	-1,3	-5,9	-4,1	-3,7	-4,2
Autriche	-1,6	-0,9	-0,9	-4,1	-4,6	-3,7	-3,3
Italie	-3,4	-1,5	-2,7	-5,4	-4,6	-4	-3,2
Malte	-2,8	-2,4	-4,5	-3,7	-3,6	-3	-3
Estonie	2,4	2,5	-2,8	-1,7	0,1	-0,6	-2,4
Pays-Bas	0,5	0,2	0,6	-5,5	-5,4	-3,7	-2,3
Allemagne	-1,6	0,3	0,1	-3	-3,3	-2	-1,2
Luxembourg	1,4	3,7	3	-0,9	-1,7	-1	-1,1
Finlande	4	5,2	4,2	-2,6	-2,5	-1	-0,7
<b>Zone euro</b>	<b>-1,4</b>	<b>-0,7</b>	<b>-2</b>	<b>-6,3</b>	<b>-6</b>	<b>-4,3</b>	<b>-3,5</b>

Source : commission européenne, prévisions économiques du printemps 2011 (13 mai 2011)

Si la France devait subir une augmentation importante du coût de financement de sa dette, ses charges d'intérêt s'en trouveraient massivement accrues, au détriment des autres postes de dépenses et, par conséquent, de la qualité des services publics.

### **B. PRENDRE D'ICI 2017 DES MESURES NOUVELLES POUR 50 MILLIARDS D'EUROS, CORRESPONDANT À LA MOITIÉ DE L'EFFORT DE RÉDUCTION DU DÉFICIT**

L'objectif de retour à l'équilibre doit s'accompagner d'une stratégie claire pour l'atteindre.

Bien qu'il fasse le contraire depuis deux ans, **le Gouvernement considère que l'effort doit principalement porter sur les dépenses**. Ce n'est qu'en raison de la contrainte résultant de la dégradation de la conjoncture qu'il s'est résolu à accroître l'effort portant sur les recettes et à mettre en œuvre les

mesures annoncées le 24 août 2011. Sa répugnance à recourir à des augmentations d'impôt explique sans doute d'ailleurs le caractère désordonné et incohérent de sa politique de prélèvements obligatoires.

Par ailleurs, **le Gouvernement n'est pas parvenu à atteindre ses objectifs de maîtrise de la dépense**. Ainsi, au cours du quinquennat de Nicolas Sarkozy, les dépenses publiques auront augmenté de 1,4 % par an en volume en moyenne, contre un objectif initial de 1,1 % de 2009 à 2012 selon le programme de stabilité 2009-2012 de décembre 2007. Pour mémoire, la programmation actuelle se fixe l'objectif d'une progression des dépenses de 0,6 % par an en volume sur la période 2010-2015.

Nos concitoyens retrouveraient la confiance envers l'action publique menée pour respecter la trajectoire des finances publiques s'ils avaient le sentiment que le chemin était réaliste, clairement balisé et que les mesures annoncées s'inscrivaient dans un **cadre cohérent et selon une juste répartition de l'effort**.

Le schéma le plus clair à cet égard pourrait être celui d'un **partage égal de l'effort entre mesures de recettes et maîtrise des dépenses**. Dès lors, si l'on considère que l'effort de réduction du déficit pour parvenir à l'équilibre en 2017 s'élève à environ 5 points de PIB, soit de l'ordre de 100 milliards d'euros, il en découle la nécessité de **prendre des mesures nouvelles sur les prélèvements obligatoires d'un montant cumulé de l'ordre de 50 milliards d'euros d'ici 2017**.

Le tableau ci-après décompose par année des mesures nouvelles nécessaires.

Dans cette séquence, l'effort le plus important serait consenti en 2013. Cette année là, il faudrait en effet réduire le déficit d'au moins 1,5 point de PIB, soit la réduction la plus importante jamais réalisée depuis au moins 1960. On observe à cet égard le **caractère très politique de la trajectoire** figurant dans le programme de stabilité de la France, puisque l'effort le plus important est censé intervenir la première année suivant les élections générales.

**Mesures nouvelles sur les recettes nécessaires, sur la prochaine législature, pour respecter la trajectoire de solde**

**(avec une croissance du PIB de 2 % en volume et des dépenses publiques de 1 % en volume de 2013 à 2017)**

	Législature actuelle					Prochaine législature					
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2013-2017
<b>Objectifs de solde public (en points de PIB)</b>											
Solde public réalisé (2008 à 2010) + programmation du Gouvernement (2011-2015), prolongée jusqu'en 2016	-3,3	-7,5	-7,1	-5,7	-4,5	-3,0	-2,0	-1,0	0,0	0,0	+4,5
Retour à l'équilibre en 2017							-2,25	-1,5	-0,75	0,0	
<b>Mesures nouvelles (en milliards d'euros)</b>											
Mesures nouvelles réalisées*/ prévues par le Gouvernement	-9,4	-15,2	4,1	19,2	15,1**	3***	3***				
Mesures nouvelles nécessaires sur la prochaine législature											
Programmation du Gouvernement (2011-2015), prolongée jusqu'en 2016						21****	12	13	14	(-10)*****	50
Retour à l'équilibre en 2017						21****	6	7	7	8	50

\* Série reconstituée, à titre indicatif, à partir des rapports sur les prélèvements obligatoires annexés aux projets de lois de finances.

\*\* Ce montant devrait être porté à environ 25 milliards d'euros (et donc accru d'environ 10 milliards d'euros) pour atteindre l'objectif de solde avec une croissance de 1,25 % en 2012.

\*\*\* Montants minimaux inscrits dans la loi de programmation des finances publiques 2011-2014.

\*\*\*\* Le montant élevé des mesures nouvelles nécessaires en 2013, de l'ordre de 20 milliards d'euros, vient du fait que la programmation du Gouvernement suppose que l'amélioration du solde public de l'année 2013 – année pour laquelle la France s'est engagée à ramener son déficit sous le seuil des 3 points de PIB – serait la plus forte depuis au moins 1960, avec une amélioration du solde de 1,5 point de PIB en une seule année.

\*\*\*\*\* Pour rester à l'équilibre en 2017, il serait possible soit de réduire les prélèvements obligatoires de 10 milliards d'euros, soit de permettre une augmentation des dépenses publiques de 2 % en volume.

Source : *commission des finances*

## **II. LE GISEMENT DES ALLÈGEMENTS DE PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES**

### ***A. LES ALLÈGEMENTS DE PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES : UN « GISEMENT » POTENTIEL DE 200 À 300 MILLIARDS D'EUROS ?***

Le montant réel des allègements de prélèvements obligatoires est supérieur d'environ 50 % aux estimations officielles<sup>1</sup>.

Ainsi, la totalité des allègements de prélèvements obligatoires représente un coût plus proche de 300 milliards d'euros que de 200 milliards, comme le montre le tableau ci-après.

---

<sup>1</sup> *Rapport d'information n° 553 (2010-2011) du 25 mai 2011 de notre collègue Philippe Marini, alors rapporteur général, réalisé en réponse à un amendement présenté lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2011 par votre rapporteure générale.*

**Les allègements de prélèvements obligatoires en 2009, selon le Gouvernement et  
selon la commission des finances :  
quelques ordres de grandeur indicatifs (chiffrages à comportements inchangés)**

*(en milliards d'euros)*

	2009		2011 (3)
	Gouvernement (1)	Commission des finances (2)	Gouvernement
Allègements fiscaux*	148,5	220,4	134,2
Dépenses fiscales (« niches fiscales »)	72,9	99,6	67,5
Allègements fiscaux mixtes*	-	5,2	
Modalités de calcul de l'impôt	75,6	115,6	66,7
Allègements sociaux* (actuelles « niches sociales »)	41,3	92,3	40,6
Dépenses de prélèvements sociaux*	-	63,3	
Allègements sociaux mixtes*	-	2,2	
Modalités de calcul des prélèvements sociaux*	-	26,8	
<b>Total</b>	<b>189,8</b>	<b>312,7</b>	<b>174,8</b>
<b>Dont dépenses de prélèvements obligatoires*</b>	<b>-</b>	<b>162,9</b>	
<b>Dont allègements mixtes de prélèvements obligatoires*</b>	<b>-</b>	<b>7,4</b>	
<b>Dont modalités de calcul des prélèvements obligatoires*</b>	<b>-</b>	<b>142,4</b>	

NB : les notions marquées d'un (\*) correspondent à la terminologie proposée par notre collègue Philippe Marini.

(1) Source : rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2011 et annexe 5 au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2011.

(2) Source : Philippe Marini, « Comment définir et chiffrer les allègements de prélèvements obligatoires ? », rapport d'information n° 553 (2010-2011), commission des finances du Sénat, 25 mai 2011.

(3) Source : rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2012 et annexe 5 au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2012. On indique ici les montants pour l'année 2011, en raison de la proportion importante de modalités de calcul de l'impôt non chiffrées pour 2012, qui fait « optiquement » passer leur montant global à 17,8 milliards d'euros (contre 66,7 milliards d'euros en 2011).

*Source : commission des finances*

Dès lors que l'on considère que le montant des mesures nouvelles sur les prélèvements obligatoires de 2013 à 2017 pourrait être de l'ordre de 50 milliards d'euros, il serait **tentant, mais malheureusement inexact, d'imaginer qu'il est possible de parvenir à ce résultat en recourant uniquement à des suppressions ou réductions d'allègements inefficaces.**

## ***B. LE « RAPPORT GUILLAUME » : UNE BASE DE TRAVAIL UTILE***

### **1. Dans les cas des dépenses fiscales : environ 40 milliards d'euros sur 60 milliards seraient peu efficaces**

Selon le « rapport Guillaume », les dépenses fiscales les moins efficaces (score 0 ou 1) coûteraient environ 40 milliards d'euros, soit les deux tiers du montant total, comme le montre le tableau ci-après.

#### **Les principaux chiffres du « rapport Guillaume » relatifs aux dépenses fiscales**

	Nombre de mesures		Enjeux financiers	
	Nombre	%	Mns €	%
Mesures évaluées	339	72	60 698	92
Mesures non évaluées	131	28	4 935	8
<b>Total</b>	<b>470</b>	<b>100</b>	<b>65 633</b>	<b>100</b>
Score 0	125	37	11 764	19
Score 1	99	29	28 236	47
Score 2	46	14	11 393	19
Score 3	69	20	9 305	15
<b>Total</b>	<b>339</b>	<b>100</b>	<b>60 698</b>	<b>100</b>

Score 0 : mesure non efficace. Score de 3 : mesure efficace (correctement ciblée, coût raisonnable au regard de l'efficacité, outil fiscal/social en lui-même efficace, mesure plus adaptée qu'une dépenses budgétaire ou qu'une mesure non financière).

*Source : rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, juin 2011*

### **2. Dans le cas des niches sociales : environ 13 milliards d'euros sur 40 milliards seraient peu efficaces**

Les niches sociales sont proportionnellement jugées plus efficaces que les dépenses fiscales, puisque celles jugées peu ou pas efficaces correspondent à seulement un tiers du montant total (mais 80 % des dispositifs). Les mesures peu ou pas efficaces (score de 0 ou 1) coûteraient environ 13 milliards d'euros.

### Les principaux chiffres du « rapport Guillaume » relatifs aux niches sociales

	Nombre de mesures		Enjeux financiers	
	Nombre	%	Mns €	%
Mesures évaluées	46	68	35 324	92
Mesures non évaluées	22	32	2 894	8
<b>Total</b>	<b>68</b>	<b>100</b>	<b>38 218</b>	<b>100</b>
Score 0	17	37	3 311	9
Score 1	20	43	9 519	27
Score 2	6	13	1 216	3
Score 3	3	7	21 278	60
<b>Total</b>	<b>46</b>	<b>100</b>	<b>35 324</b>	<b>100</b>

Score 0 : mesure non efficace. Score de 3 : mesure efficace (correctement ciblée, coût raisonnable au regard de l'efficacité, outil fiscal/social en lui-même efficace, mesure plus adaptée qu'une dépenses budgétaire ou qu'une mesure non financière).

Source : rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, juin 2011

Cela vient du fait que les niches sociales correspondent pour les deux tiers de leur montant total aux **allègements généraux de charges sur les bas salaires**, qui coûtent 21 milliards d'euros en 2011 et, selon les études disponibles, permettent l'existence d'environ **800 000 emplois**<sup>1</sup>. S'il ne cite pas ce chiffre, le « rapport Guillaume » suggère implicitement un ordre de grandeur analogue<sup>2</sup>. Ainsi, il donne à ces allègements généraux le score de 3, le plus élevé possible.

<sup>1</sup> Ce chiffre de 800 000 emplois ressort de la quinzaine d'études qui ont été faites sur le sujet en France, comme le montre un article publié en janvier 2006 par M. Yannick L'Horty (« Dix ans d'évaluation des exonérations sur les bas salaires », in « Connaissance de l'emploi », n° 24, janvier 2006). Il est également mentionné par le Conseil des prélèvements obligatoires dans son étude relative aux « Prélèvements obligatoires dans une économie globalisée », demandée par la commission des finances en application de l'article L. 351-3 du code des juridictions financières, qui lui a été remise le 7 octobre 2009.

<sup>2</sup> S'interrogeant sur « l'effet sur l'emploi d'une suppression totale des allègements aujourd'hui », le « rapport Guillaume » indique : « A titre indicatif, un ordre de grandeur peut (...) être donné par l'estimation de Crépon-Desplat (2001), qui retenait pour fourchette basse un effet emploi des allègements Juppé de 300 000 emplois créés ou sauvegardés, pour un coût annuel de 6,4 milliards d'euros en 1997-1998 (soit 9,4 milliards d'euros en actualisant en 2009 sous l'hypothèse d'une évolution homogène de salaires sur la période). On rappelle qu'en 2009, les allègements Fillon représentent une enveloppe de 22,2 milliards d'euros ». Le « rapport Guillaume » suggère donc implicitement un impact de  $22,2 / 9,4 \times 300\ 000 \approx 700\ 000$  emplois.

***C. APPRÉHENDER LES DISPOSITIFS DÉROGATOIRES DANS LE CADRE D'UNE STRATÉGIE GLOBALE***

**1. Les principales niches fiscales et sociales**

Les tableaux qui suivent montrent que le chantier de la réduction des niches fiscales ne sera pas facile à conduire, compte tenu de la forte sensibilité des dispositions en cause. En toute hypothèse, les suppressions ou réductions de niches fiscales et sociales doivent s'inscrire, aussi bien en matière de fiscalité des revenus et du patrimoine que de fiscalité des entreprises, dans le cadre de réformes en profondeur des modalités de calcul des principaux impôts, de manière à accroître leur rendement tout en renouant avec la justice fiscale.



**Les dépenses fiscales de plus d'un milliard d'euros évaluées par le « rapport Guillaume »**

Numéro	Impôt	Libellé de la mesure	Chiffrage définitif 2011 (Mns €)	Mission principale	N° de Programme	Programme principal	Score	Principaux inconvénients, selon le « rapport Guillaume »*
120401	IR	Abattement de 10 % sur le montant des pensions (y compris les pensions alimentaires) et des retraites	2 700	Solidarité, insertion et égalité des chances	157	Handicap et dépendance	0	Caractère antiredistributif (abattement)
110247	IR	Crédit d'impôt sur le revenu au titre des intérêts d'emprunt supportés à raison de l'acquisition ou de la construction de l'habitation principale	1 900	Ville et logement	135	Développement et amélioration de l'offre de logement	0	Effet d'aubaine, caractère antiredistributif, facteur de hausse des prix, absence de prise en compte par les banques dans la solvabilité des ménages
120202	IR	Exonération des prestations familiales, de l'allocation aux adultes handicapés ou des pensions d'orphelin, de l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée, de l'allocation de garde d'enfant à domicile, etc.	1 600	Solidarité, insertion et égalité des chances	106	Actions en faveur des familles vulnérables	0	Caractère antiredistributif (exonération)
730213	TVA	Taux de 5,5 % pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien portant sur des logements achevés depuis plus de deux ans	5 050	Ville et logement	135	Développement et amélioration de l'offre de logement	1	Coût net de 50 000 à 90 000 € par emploi créé
110227	IR	Prime pour l'emploi en faveur des contribuables modestes déclarant des revenus d'activité	2 980	Travail et emploi	102	Accès et retour à l'emploi	1	Faible incitation à l'emploi et caractère peu redistributif (25 % des ménages en bénéficient)
110222	IR	Crédit d'impôt pour dépenses d'équipements de l'habitation principale en faveur des économies	1 950	Écologie, développement et aménagement	174	Énergie, climat et après-mines	1	Effets d'aubaine, coût élevé

Numéro	Impôt	Libellé de la mesure	Chiffrage définitif 2011 (Mns €)	Mission principale	N° de Programme	Programme principal	Score	Principaux inconvénients, selon le « rapport Guillaume »*
		d'énergie et du développement durable		durables				
110102	IR	Demi-part supplémentaire pour les contribuables vivant effectivement seuls ayant eu un ou plusieurs enfants à charge et, à compter de l'imposition des revenus de 2009, pour les seuls contribuables ayant supporté à titre exclusif ou principal, en vivant seuls, la charge de ces enfants pendant au moins cinq ans <sup>1</sup>	1 440	Solidarité, insertion et égalité des chances	106	Actions en faveur des familles vulnérables	1	Caractère antiredistributif
120108	IR	Exonération des sommes versées au titre de la participation, de l'intéressement et de l'abondement aux plans d'épargne salariale	1 400	Engagements financiers de l'Etat	145	Épargne	1	
070101	TH	Exonération en faveur des personnes âgées, handicapées ou de condition modeste	1 376	Solidarité, insertion et égalité des chances	157	Handicap et dépendance	1	« L'objectif de solidarité intergénérationnelle envers les personnes âgées ne se justifie plus »
120136	IR	Exonération d'impôt sur le revenu des heures (et jours) supplémentaires et des heures complémentaires de travail	1 360	Travail et emploi	103	Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	1	Faible impact économique, effet antiredistributif
710103	TVA	Régime des départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion. Fixation des taux à : - 8,5 % pour le taux normal ;	1 090	Outre-mer	123	Conditions de vie outre-mer	1	

<sup>1</sup> Disposition connue sous le nom de « demi-part veuves ».

Numéro	Impôt	Libellé de la mesure	Chiffrage définitif 2011 (Mns €)	Mission principale	N° de Programme	Programme principal	Score	Principaux inconvénients, selon le « rapport Guillaume »*
		- 2,1 % pour le taux réduit						
110201	IR	Réduction d'impôt au titre des dons	1 000	Sport, jeunesse et vie associative	163	Jeunesse et vie associative	1	Faible effet incitatif
140119	IR	Exonération ou imposition réduite des produits attachés aux bons ou contrats de capitalisation et d'assurance-vie	1 000	Engagements financiers de l'État	145	Épargne	1	Caractère prédominant des fonds en euros, qui ne contribuent pas au financement des entreprises
80010 9	TICPE	Exonération de taxe intérieure de consommation pour les produits énergétiques utilisés comme carburant ou combustible à bord des aéronefs, à l'exclusion des aéronefs de tourisme privé	3 500	Écologie, développement et aménagement durables	203	Transports aériens	2	
110246	IR	Crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile pour les contribuables exerçant une activité professionnelle ou demandeurs d'emploi depuis au moins trois mois	1 750	Travail et emploi	103	Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	2	
110214	IR	Réduction d'impôt au titre de l'emploi, par les particuliers, d'un salarié à domicile pour les contribuables n'exerçant pas une activité professionnelle ou demandeurs d'emploi depuis moins de trois mois	1 300	Travail et emploi	103	Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	2	
800201	TICPE	Taux réduit de taxe intérieure de consommation applicable au fioul domestique utilisé comme carburant diesel	1 100	Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales	154	Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires	2	

Numéro	Impôt	Libellé de la mesure	Chiffrage définitif 2011 (Mns €)	Mission principale	N° de Programme	Programme principal	Score	Principaux inconvénients, selon le « rapport Guillaume »*
200302	IR-IS	Crédit d'impôt en faveur de la recherche	2 100	Recherche et enseignement supérieur	172	Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	3	
730303	TVA	Taux de 2,10 % applicable aux médicaments remboursables ou soumis à autorisation temporaire d'utilisation et aux produits sanguins	1 170	Santé	204	Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins	3	
210313	IR-IS	Prêt à taux zéro (crédit d'impôt au titre d'une avance remboursable ne portant pas intérêt)	1 060	Ville et logement	135	Développement et amélioration de l'offre de logement	3	
730203	TVA	Taux de 5,5 % pour les ventes portant sur certains appareils, ascenseurs et équipements spéciaux pour les handicapés	1 050	Solidarité, insertion et égalité des chances	157	Handicap et dépendance	3	
<b>TOTAL</b>			<b>37 876</b>					

\* Colonne renseignée par la commission des finances.

Score 0 : mesure non efficace. Score de 3 : mesure efficace (correctement ciblée, coût raisonnable au regard de l'efficacité, outil fiscal/social en lui-même efficient, mesure plus adaptée qu'une dépenses budgétaire ou qu'une mesure non financière).

Source : d'après le rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, juin 2011

Les niches sociales de plus de 500 millions d'euros évaluées par le « rapport Guillaume »

Numéro PLFSS 2011	Détail type de mesure III	Libellé de la mesure	2011	Bénéficiaires	Mission principale	Programme principal	Score
1	Exonérations à vocation générale	Réduction générale des cotisations patronales de sécurité sociale (dite "réduction Fillon")	21180	Employeurs seuls	Compensation par affectation de recettes fiscales		3
3	Exonérations ciblées	Contrat d'apprentissage	951	Employeurs seuls	Travail et emploi	103 Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	2
2	Exonérations à vocation générale	Heures supplémentaires et complémentaires	3228	Employeurs et salariés	Compensation par affectation de recettes fiscales		1
45	Exemptions d'assiette	Participation des salariés aux résultats de l'entreprise et supplément de réserve spéciale de participation	1293	Employeurs et salariés	Mesure non compensée		1
44 et 50	Exemptions d'assiette	Intéressement et supplément d'intéressement	1055	Employeurs et salariés	Mesure non compensée		1
28	Exonérations ciblées	Entreprises implantées en outre mer	935	Employeurs seuls	Outre-mer	138 Emploi outre-mer	1
11	Exonérations non compensée	Aide à domicile employée par un particulier fragile	862	Employeurs seuls	Exonération non compensée		1
12	Exonérations non compensée	Aide à domicile employée par une association ou une entreprise auprès d'une personne fragile	761	Employeurs et salariés	Exonération non compensée		1
51	Exemptions d'assiette	Titres restaurant	973	Employeurs et salariés	Mesure non compensée		0
60	Exemptions d'assiette	Indemnités versées dans certains cas de rupture du contrat de travail	962	Employeurs et salariés	Mesure non compensée		0
<b>TOTAL</b>			<b>32 200</b>				

Score 0 : mesure non efficace. Score de 3 : mesure efficace (correctement ciblée, coût raisonnable au regard de l'efficacité, outil fiscal/social en lui-même efficient, mesure plus adaptée qu'une dépenses budgétaire ou qu'une mesure non financière).

Source : d'après le rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, juin 2011

## **2. Des « modalités de calcul de l'impôt » qui vident l'assiette de l'impôt sur les sociétés**

Selon le fascicule des « Voies et moyens » annexé au présent projet de loi de finances, les modalités de calcul de l'impôt devraient coûter 66,7 milliards d'euros en 2011, soit sensiblement autant que les dépenses fiscales (67,5 milliards d'euros).

Elles ne sont toutefois pas évaluées par le « rapport Guillaume ». En effet, l'article 13 précité de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 ne se réfère pas à ce type d'allègements. Une évaluation de ces allègements n'est pas évidente dans son principe puisque ceux-ci, par nature, ne se voient assigner aucun objectif.

Pour autant, les modalités de calcul de l'impôt n'en constituent pas moins un gisement d'économies potentiel, au même titre que les dépenses fiscales. La liste des principales modalités de calcul, présentée dans le tableau ci-après, montre qu'elles auraient tout autant mérité d'être évaluées par l'inspection des finances.

Comme les dépenses fiscales, elles sont très concentrées, les dix mesures concernées coûtant 59 milliards d'euros en 2011, pour un coût total de 66,7 milliards d'euros.

Les dispositifs les plus coûteux sont ceux qui se rapportent à l'impôt sur les sociétés. Les pertes de recettes engendrées par ces dispositifs (47,2 milliards d'euros) sont supérieures à son rendement annuel (46,2 milliards d'euros dans le projet de loi de finances pour 2012). **L'impôt sur les sociétés connaît donc un substantiel problème d'assiette.**

## Le coût des modalités de calcul de l'impôt de plus d'un milliard d'euros

(en millions d'euros)

Numéro de la mesure	Impôt	Intitulé	2010	2011	2012
330101	IS	Régime des sociétés mères et filiales : non-imposition, sur option, des produits de participations représentant au moins 5 % du capital d'autres sociétés	23 000	25 400	nc
330104	IS	Régime d'intégration fiscale de droit commun des résultats des groupes de sociétés françaises	14 600	15 800	nc
320103	IS	« niche Copé » (1)	3 240	3 499	nc
800109	TICPE	Exonération de taxe intérieure de consommation pour les produits énergétiques utilisés comme carburant ou combustible à bord des aéronefs, à l'exclusion des aéronefs de tourisme privé	2 500	2 500	2 500
320117	IS	Taxation à un taux réduit du bénéfice fiscal réalisé par les petites entreprises dans la limite d'un plafond	2 360	2 440	2 500
150208	IR	Abattement au-delà de la cinquième année par année de détention de biens immobiliers ou de droits relatifs à ces biens	1 740	2 250	1 150
110306	IR	Système de décote	2 070	2 095	2 095
110106	IR	Demi-part supplémentaire par orphelin majeur recueilli ou enfant célibataire majeur, ayant demandé son rattachement au foyer fiscal	1 980	2 020	2 020
340106	IFA	Exonération de l'imposition forfaitaire annuelle des personnes morales passibles de l'impôt sur les sociétés dont le chiffre d'affaires majoré des produits financiers est inférieur à 400 000 € en 2008, 1 500 000 € en 2009 et 15 000 000 € en 2010	1 860	1 830	1 800
140203	IR	Abattement de 40 % sur certains revenus distribués de sociétés françaises ou étrangères	1 250	1 270	1 275
<b>Total</b>			<b>54 600</b>	<b>59 104</b>	<b>13 340</b>

(1) Taxation au taux réduit des plus-values brutes à long terme provenant de cession de titres de participation et de certaines parts de FCPR et de SCR, ainsi que, sous certaines conditions, de leurs distributions. Malgré l'appellation courante de « niche Copé », cet allègement résulte d'un amendement de la commission des finances à ce qui est devenu la loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004.

Source : d'après le fascicule des « Voies et moyens » annexé au présent projet de loi de finances

### **3. Une fiscalité sur les revenus à refondre dans un grand impôt sur les personnes**

La fusion de l'impôt sur le revenu et de la contribution sociale généralisée, dont il est souhaitable qu'elle soit mise en œuvre après l'élection présidentielle de 2012, conduira à se poser un grand nombre de questions méthodologiques.

Le rendement des deux impôts actuels devra être au minimum maintenu. L'objectif est d'accroître la progressivité du dispositif d'ensemble, de le rendre plus compréhensible par les redevables et d'en simplifier la gestion.

Il faudra donc aborder les questions pratiques de la fusion, la CSG étant une imposition individuelle et l'impôt sur le revenu un impôt « familialisé ». Le nouvel impôt sera-t-il construit selon le modèle de la CSG, ou bien continuera-t-il de prendre en compte les revenus des ménages ?

En tout état de cause, s'il ne s'agit pas de revenir sur les acquis de la politique familiale (même si l'on peut envisager des redéploiements entre bénéficiaires), la question se posera de savoir si le système des parts et demi-parts supplémentaires accordées au titre de chaque enfant reste le plus efficace.



## **EXAMEN EN COMMISSION**

Au cours d'une réunion tenue le mercredi 26 octobre 2011, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission a entendu une communication de Mme Nicole Bricq, rapporteure générale, préparatoire au débat d'orientation sur les prélèvements obligatoires en vue de la discussion des lois financières pour 2012.

A l'issue d'un large débat, la commission a donné acte de sa communication à la rapporteure générale et en a autorisé la publication sous la forme d'un rapport d'information.

Le compte-rendu de cette réunion peut être consulté sur le site Internet du Sénat :

<http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/finances.html>