



N° 3152

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 juin 2006.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 145 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN

sur

la loi fiscale depuis 2002

TOME I

LA POLITIQUE FISCALE

ET PRÉSENTÉ

PAR M. GILLES CARREZ,

Rapporteur général,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.- UNE DÉMARCHE COHÉRENTE : LA POLITIQUE FISCALE DANS UNE SOCIÉTÉ DE CONFIANCE ET DE RESPONSABILITÉ	7
A.- L'IMPÔT SUR LE REVENU OU LE REFUS DE LA DÉRIVE IDÉOLOGIQUE : L'IMPOSITION DÉRAISONNABLE FRAGILISE L'IMPOT CITOYEN.....	7
B.- ENCOURAGER L'ACCOMPLISSEMENT INDIVIDUEL ET LA REUSSITE ENTREPRENEURIALE, FACTEURS DE PROGRÈS SOCIAL.....	9
1.- L'encouragement au travail.....	9
2.- Reconnaître et valoriser la réussite entrepreneuriale lors du départ à la retraite.....	10
3.- L'accession à la propriété du logement, facteur de sécurité personnelle.....	11
C.- LE SOUCI DE JUSTICE FISCALE.....	12
1.- Le soutien aux revenus modestes	12
2.- La fin des prélèvements confiscatoires.....	13
3.- Permettre la transmission de l'accroissement de patrimoine d'une génération en franchise de droits de succession.....	13
D.- LA MODERNISATION DES RELATIONS ENTRE L'ADMINISTRATION ET LE CONTRIBUABLE..	14
1.- Une politique volontariste de simplification de l'impôt	14
2.- Des relations fondées sur la confiance et l'efficacité	14
II- UNE DÉMARCHE D'EFFICACITÉ : LA POLITIQUE FISCALE EN PRISE AVEC LES RÉALITÉS	17
A.- DES REFORMES INDISPENSABLES CONDUITES AVEC DÉTERMINATION MAIS PRAGMATISME.....	17
1.- L'impôt de solidarité sur la fortune ou la levée du tabou : des réformes issues des analyses sur les effets anti-économiques de cet impôt	17
a) <i>La nécessité d'une réforme</i>	17
b) <i>L'instauration de deux exonérations partielles sous condition de durée de conservation de six ans</i>	18
2.- La taxe professionnelle ou l'opération vérité : une réforme pour la vérité des charges et des responsabilités	20
B.- LE SAGE REJET DE LA TENTATION DU REPLI : LA FRANCE PEUT SOUTENIR LA BATAILLE DE L'ATTRACTIVITÉ	24
1.- Des taux d'impôt sur les sociétés et d'imposition des plus-values à long terme compétitifs	24
2.- Une ouverture des véhicules d'épargne réalisée dans le double souci du maintien des avantages dont bénéficient les contribuables et du besoin en fonds propres des entreprises.....	25

3.- La difficile mais nécessaire réforme de l'avoir fiscal : maintenir une charge fiscale globalement identique pour conforter les fonds propres des entreprises et conserver l'attrait de l'investissement en actions.....	25
4.- Une mise en conformité avec le droit communautaire faisant fond sur des relations de confiance avec le contribuable.....	27
III.- UNE DÉMARCHE D'OUVERTURE : LA POLITIQUE FISCALE POUR REpondre AUX DÉFIS DU FUTUR.....	29
A.- FAIRE FACE AU DEFi DEMOGRAPHIQUE.....	29
1.- La sauvegarde du système de retraites.....	29
2.- L'anticipation du relais entre les générations.....	29
3.- La problématique spécifique de la transmission d'entreprise.....	31
B.- FAIRE FACE AU DÉFI DE LA PUISSANCE ÉCONOMIQUE	32
1.- Un nouvel élan en faveur de la recherche et de l'innovation.....	32
2.- La présence au monde	35
3.- L'assise financière des entreprises.....	36
<i>a) Encourager le développement d'un actionnariat domestique stable.....</i>	<i>36</i>
<i>b) Le soutien aux petites entreprises, vecteur indispensable de croissance et de développement.....</i>	<i>37</i>
C.- ADAPTER NOTRE SYSTEME FISCAL AUX EXIGENCES ENVIRONNEMENTALES	39
1.- L'énergie et les biocarburants.....	39
2.- L'incitation aux comportements plus respectueux de l'environnement	41
<i>a) L'adaptation de la fiscalité automobile.....</i>	<i>41</i>
<i>b) L'incitation à limiter les activités polluantes.....</i>	<i>42</i>
IV.- UNE DEMARCHE DE RESPONSABILITE : LA POLITIQUE FISCALE PROGRESSIVEMENT SUBORDONNEE A LA CONSOLIDATION BUDGETAIRE.....	44
A.- UNE PRISE DE CONSCIENCE PROGRESSIVE MAIS FERME DE L'IMPERATIF DE L'ASSAINISSEMENT BUDGETAIRE.....	44
B.- UNE POLITIQUE FISCALE AMBITIEUSE, MAIS COMPATIBLE AVEC LE REDRESSEMENT DES FINANCES PUBLIQUES	48
CONCLUSION	52

INTRODUCTION

Ce rapport tire les leçons de la politique fiscale d'une législature. Sur ce plan, la tâche accomplie sous la législature qui s'engage vers son terme n'est pas mince. Elle apparaît d'autant mieux qu'on dépasse le simple récapitulatif – les modifications fiscales ont été nombreuses dans les lois de finances, dans d'autres lois aussi – pour s'attacher à la cohérence de l'action conduite depuis 2002.

Cette cohérence a une assise forte : avoir un système fiscal crédible au regard des mutations que notre pays doit accomplir pour renforcer notre capacité économique relative, sauvegarder notre contrat social, moderniser l'État lui-même.

La crédibilité de notre système fiscal tient à sa plus ou moins grande adaptation aux impératifs :

– de l'économie ouverte : ce choix est bien celui de la majorité des Français et ils l'ont confirmé à plusieurs reprises ;

– d'une société dynamique : la libre initiative est source de progrès individuel et collectif ;

– d'une société de civisme : la citoyenneté a aussi une dimension fiscale qui s'exprime dans la juste contribution. Cet attachement est miné autant par les prélèvements confiscatoires que par les optimisations sans frein.

Pour une large part, la faculté d'adaptation et la modernité de notre système fiscal sont évidentes. Mais au regard des défis que notre pays doit relever, il est également vrai que ce système présente des archaïsmes. Ils doivent être corrigés. C'est le rôle de la politique fiscale. Si elle relève nécessairement d'une démarche empirique, avec un fort contenu technique, elle a bien partie liée avec la politique générale.

De cette politique générale, on peut avoir plusieurs approches : une approche en termes de modèle de société, une approche en termes de justice, entre les citoyens aujourd'hui mais aussi entre les générations, une approche en termes de puissance et de capacité de la France dans une compétition économique plus intense en Europe et dans le monde.

Ces approches sont plus complémentaires qu'exclusives l'une de l'autre. Elles se rejoignent dans un choix de gouvernement : société de liberté ou société de défiance.

Mais la politique fiscale n'accompagne pas seulement ce choix de gouvernement – car serait alors une politique fiscale la simple mise à jour d'un catalogue de mesures d'exonérations partielles, « les niches » dans le langage courant. En réalité, la politique fiscale est un élément constitutif de ce choix fondamental. Elle s'exprime dans la cohérence du système fiscal et par la réforme

de l'impôt. Cette démarche ne relève pas du tout ou rien ou du tout, tout de suite. Elle prend en compte les possibilités des finances publiques, c'est-à-dire qu'elle peut approcher l'objectif à moyen terme, par paliers successifs, sans perdre son caractère de réforme d'envergure. En retour, elle contraint aussi la démarche de redressement des finances publiques, car ne sont durables ni l'allègement fiscal à crédit ni la dépense publique au prix d'un prélèvement qui détruit la substance économique du pays.

Il convient donc que notre système fiscal non seulement ne fasse pas obstacle aux mutations que notre pays doit accomplir, mais même ne leur demeure pas étranger.

Un bon baromètre des effets économiques et sociaux de la politique fiscale marque :

– le niveau des prélèvements fiscaux pour ne pas franchir le point de rupture de la surimposition ;

– la compatibilité de la modernisation du système fiscal avec la trajectoire de redressement des finances publiques ;

– l'intensité des « dérives » du système fiscal à corriger. Comme tout corps de principes et de règles élaboré et servi par des professionnels de qualité, le système fiscal a le souci – et aussi le sentiment – de sa propre perfection. La volonté de tout prévoir, la précision juridique, l'autorité dans l'application, le contribuable peut les ressentir aussi comme la complexité, le juridisme et la brutalité d'exécution.

Qu'a décidé notre douzième législature ?

Elle a décidé que notre conception de la société, faite de confiance dans les capacités et la raison de nos concitoyens, a aussi ses conséquences fiscales. Elle a décidé que dans une époque qui va vite, nous devons à nous-mêmes et aux Français cette vérité : le monde ne nous attendra pas. À nous de faire une part du chemin, sans renvoyer les adaptations indispensables aux générations à venir. Elle a décidé que le redressement des finances publiques est le corollaire d'une politique fiscale ambitieuse.

Ayant décidé, elle a agi. Le présent rapport s'attache à le montrer.

I.- UNE DÉMARCHE COHÉRENTE : LA POLITIQUE FISCALE DANS UNE SOCIÉTÉ DE CONFIANCE ET DE RESPONSABILITÉ

A.- L'IMPÔT SUR LE REVENU OU LE REFUS DE LA DÉRIVE IDÉOLOGIQUE : L'IMPOSITION DÉRAISONNABLE FRAGILISE L'IMPOT CITOYEN

Le produit net de l'impôt sur le revenu est égal à 52,55 milliards d'euros en 2005 (net des remboursements et dégrèvements et de la prime pour l'emploi) et estimé à 53,81 milliards d'euros pour 2007. Cet impôt représente la deuxième ressource fiscale de l'État en montant, ses caractéristiques étant :

– de ne pas concerner la généralité des ménages, puisque seule la moitié d'entre eux acquitte l'impôt ;

– et, pour ceux d'entre eux qui contribuent à ce titre, sa forte progressivité.

Dans la durée, ces caractéristiques peuvent donner à l'impôt sur le revenu un aspect « punitif », qui dénature son caractère de juste contribution aux charges de la nation. Le contribuable aura d'autant plus ce sentiment que s'enclencherait une spirale déraisonnable faisant de l'impôt sur le revenu l'impôt des riches, donc pour certains un impôt jamais assez lourd suivant la formule « les riches peuvent payer ».

C'est la raison pour laquelle la majorité a développé son action de rénovation de l'impôt sur le revenu, y compris dans sa composante relative aux plus-values, en partant de la considération que les fruits de son activité appartiennent légitimement au citoyen après avoir justement contribué aux charges collectives, mais qu'il n'a pas à être puni en délinquant de l'égalitarisme.

La précédente législature elle-même avait, entre 2000 et 2002, abaissé la charge fiscale au titre de l'impôt sur le revenu. Que ce soit avec de mauvaises justifications – purement électoralistes – ou par un accès de réalisme – bien court il est vrai au regard du revirement des initiateurs mêmes de ces baisses – importe peu au regard du constat de la nécessaire correction d'un prélèvement prompt à l'emballlement par l'effet même de sa structure.

Sans mauvaise conscience et en l'assumant pleinement, le poids de l'impôt sur le revenu a été nettement abaissé au cours de cette législature. Dès 2002, la majorité a mis en oeuvre cette politique de baisse pour tous. Le poids excessif de cet impôt avait été dénoncé dans la campagne présidentielle et le programme du Président de la République prévoyait d'abaisser d'un tiers le poids de l'impôt d'ici 2007 afin de libérer les énergies.

Une simulation effectuée par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie pour votre Rapporteur général permet de mesurer l'impact de l'ensemble des mesures relatives à l'impôt sur le revenu prises depuis mai 2002.

Compte tenu de l'ensemble des mesures votées depuis mai 2002 (y compris la réforme du barème de l'impôt sur le revenu applicable à compter de 2007⁽¹⁾ et avec une indexation du barème *a minima* à hauteur de 1,4% en 2007), pour les revenus soumis au barème progressif de l'impôt sur le revenu, les revenus de l'année 2006 soumis à l'impôt selon la législation antérieure à la présente législature⁽²⁾ généreraient un produit de 61,4 milliards d'euros, chiffre à comparer avec le produit estimé de l'imposition sur ces mêmes revenus 2006 en 2007, soit 45,6 milliards d'euros. Pour ces revenus, l'impact des mesures votées représente donc un allègement de 26% de l'impôt (législation antérieure à mai 2002 appliquée aux revenus 2006).

En tenant également compte des revenus soumis à l'impôt sur le revenu à un taux proportionnel (tels que les plus-values), le gain total pour les contribuables s'élève à 24% de l'impôt version 2002 appliqué aux revenus 2006.

S'agissant des revenus soumis au barème progressif, cette politique d'allègement de la charge fiscale a suivi deux phases. La majorité a d'abord mis en œuvre une politique de baisse des taux de l'impôt sur le revenu uniforme, puis, parachevant ce mouvement de baisse, voté une réforme d'ampleur de l'impôt qui est à la fois modernisé et allégé.

La diminution des taux du barème uniforme a été engagée dès la loi de finances rectificative du premier août 2002. L'impôt brut a alors été abaissé de 5% pour tous les contribuables. La loi de finances initiale pour 2003 a pérennisé cette baisse de 5 % en l'intégrant dans une baisse des taux de 6%. La loi de finances initiale pour 2004 a de nouveau abaissé les taux du barème de 3%.

Après la pause intervenue en 2005, la loi de finances initiale pour 2006 a profondément réformé l'impôt et concentré sa baisse sur les classes moyennes tout en poursuivant un objectif d'attractivité pour les hauts revenus du travail. La réforme sera applicable en 2007 à l'impôt payé sur les revenus perçus en 2006. Outre, la baisse du poids de l'impôt dû, la réforme simplifie son régime : elle diminue le nombre de tranches du barème de 7 à 5, supprime l'abattement de 20% qui était applicable à la très grande majorité des revenus déclarés, l'intègre dans le barème et permet enfin à ce dernier d'afficher la réalité de son taux marginal. Dans un souci de compétitivité, ce passage de 48,09% à 40% de taux marginal aura une importance considérable pour notre positionnement par rapport à nos partenaires européens.

À l'occasion de cette réforme, la majorité n'a pas renoncé à inclure dans sa réflexion la question des dernières tranches du barème, conformément à sa conviction qu'un impôt, s'il doit être progressif, n'a pas à devenir confiscatoire. Il est indispensable que l'impôt sur le revenu conserve son caractère progressif mais sans étouffer le dynamisme des acteurs économiques. À cet égard, le dernier centile de foyers (les 300.000 foyers les plus aisés) acquittera 31,1% de l'impôt en

(1) L'impact du bouclier fiscal n'a pas été pris en compte.

(2) Une indexation pour les années 2003 à 2007 ayant été appliquée.

2007, contre 30,7% en 2006. La progressivité d'ensemble du barème a été préservée.

Au total, la baisse des taux depuis 2002 et la réforme du barème applicable aux revenus perçus à compter de 2006 ont représenté, en euros constants et hors les mesures d'indexation, un effort de 9,39 milliards d'euros. Ce chiffre ne tient pas compte de la forte revalorisation de la prime pour l'emploi menée sous la présente législature. En lui-même, ce dernier effort représente 1,63 milliard d'euros en euros constants ⁽¹⁾.

B.- ENCOURAGER L'ACCOMPLISSEMENT INDIVIDUEL ET LA REUSSITE ENTREPRENEURIALE, FACTEURS DE PROGRÈS SOCIAL.

1.- L'encouragement au travail

Depuis 2002, la majorité a mené une politique ambitieuse de développement de la prime pour l'emploi.

- La prime pour l'emploi est un outil qui permet de renforcer l'incitation à l'emploi et réduit les « trappes à inactivité » décourageant les personnes qui désirent revenir vers l'activité. Or, le bénéfice du retour à l'emploi ou du maintien dans l'emploi d'une personne disposant de revenus modestes doit être renforcé.

La loi de finances initiale pour 2003 a revalorisé les seuils et limites de calcul de la prime et majoré son montant pour les personnes exerçant une activité à temps partiel.

La loi de finances initiale pour 2004 a revalorisé les limites utilisées pour le calcul du montant de la prime et relevé les taux permettant ce calcul de 4,4% à 4,6% et de 11% à 11,5%. En outre, un système d'acompte forfaitaire de 250 euros, perçu dès le sixième mois de retour à l'emploi et permettant de diminuer le décalage entre la date du retour à l'emploi et celle de la perception de la prime pour l'emploi, a été créé.

La loi de finances initiale pour 2005 a à nouveau revalorisé les limites utilisées pour le calcul du montant de la prime.

La loi de finances initiale pour 2006 et le projet de loi de finances pour 2007 auront augmenté les taux de la prime de 30% en 2006 et de 28,5% en 2007. Les taux passent ainsi de 4,6 à 7,7 % et de 11,5 à 19,3 % sur deux ans. En outre, la prime accordée aux travailleurs à temps partiel a été nettement renforcée par la loi de finances pour 2006. Un dispositif de versements mensuels a été créé. Ainsi, une personne ayant bénéficié d'une prime pour l'emploi au titre d'une année perçoit, l'année suivante, du mois de janvier au mois de juin, des versements égaux au douzième de la prime restituée l'année précédente. Le dispositif d'acompte

(1) Voir annexe 2.

forfaitaire a été assoupli et développé. Enfin, le projet de loi de finances pour 2007 propose de revaloriser les limites de revenus utilisées pour le calcul de la prime.

Sur l'ensemble de la législature, compte tenu des mesures proposées par le projet de loi de finances pour 2007, la revalorisation de la prime pour l'emploi a représenté 1,63 milliard d'euros.

Aujourd'hui, 8,6 millions de foyers bénéficient de la prime pour l'emploi dont le montant moyen par foyer devrait atteindre 488 euros en 2007 (contre 372 euros en 2006, 297 euros en 2005 et 250 euros en 2002).

Le coût de la prime pour l'emploi est estimé à 2,7 milliards d'euros en 2005, auxquels s'ajoutera un milliard et demi d'euros sur deux ans pour la réforme mise en œuvre par les lois de finances pour 2006 et 2007. Ainsi le coût du crédit d'impôt devrait-il atteindre 4,2 milliards d'euros en 2007, contre 2,15 milliards d'euros en 2002.

- Encourager le travail, c'est également concentrer l'incitation sur des secteurs dont on sait qu'ils constituent des gisements d'emplois. Tel est le cas du secteur des emplois familiaux. C'est pourquoi, sur le plan fiscal et en complément du plan de développement des services à la personne, la majorité a relevé le plafond des dépenses prises en compte au titre de la réduction d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile, qui est passé de 6.900 à 12.000 euros (auxquels s'ajoutent les majorations pour charges de famille).

2.- Reconnaître et valoriser la réussite entrepreneuriale lors du départ à la retraite

Lorsqu'un dirigeant part à la retraite, la plus-value dégagée par l'entreprise ou les parts cédées est le résultat d'une vie de travail. Or, si certaines exonérations générales trouvaient à s'appliquer pour les très petites entreprises, dès lors que la plus-value excédait un certain montant ⁽¹⁾, elle faisait l'objet d'une taxation, ce qui revenait à sanctionner la réussite de l'entreprise pour celui qui y avait plus que contribué. Que cette réussite soit modeste ou grande, c'est le principe même d'un impôt dû par le dirigeant partant à la retraite sur l'accroissement de la valeur de son entreprise qui soulève débat. En tout état de cause, s'agissant des PME, une telle imposition contredit la logique selon laquelle l'initiative individuelle et la création d'entreprise constituent des facteurs de progrès, non seulement pour ceux qui en saisissent les opportunités, mais aussi pour la collectivité tout entière.

Lorsqu'il s'agit d'une entité soumise à l'impôt sur le revenu, il existe une forme de confusion entre patrimoine privé et patrimoine professionnel se traduisant notamment par le fait que le dirigeant (ou l'associé actif d'une société de personnes) investit dans l'entreprise, anticipant un retour lors de la cession ou de la cessation d'activité. Une imposition des plus-values est alors parfois

(1) En 2002, seuil annuel de 15.000 euros de valeurs mobilières ou, s'agissant des entités relevant de l'impôt sur le revenu, seuil de chiffre d'affaires de 152.600 euros pour les activités agricoles et de fournitures de biens ou 54.000 euros pour les activités de services.

ressentie comme une véritable amputation des revenus escomptés. Plus généralement, lorsque le dirigeant ou l'associé d'une PME part à la retraite, que l'affaire soit une entreprise individuelle ou une société, ce sont bien des revenus générés par son travail que l'impôt frappe. On peut ainsi trouver choquant qu'un créateur d'entreprise ayant développé son entreprise puis l'ayant introduite en bourse soit redevable, du fait de cette réussite, d'un impôt conséquent lors de la cession de ses parts, la valeur de celles-ci n'ayant plus rien de commun avec la valeur initiale de son affaire. Il serait d'ailleurs tout à fait inéquitable que la nature juridique de l'entité concernée donne lieu sur ce point à l'application de régimes différents ⁽¹⁾.

C'est pourquoi, outre l'amélioration des dispositifs de droit commun d'exonération des plus-values, deux dispositifs spécifiques aux plus-values réalisées à l'occasion d'un départ à la retraite ont été mis au point et sont entrés en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2006 :

– le premier a trait aux plus-values professionnelles (article 35 de la loi de finances rectificative pour 2005) et institue une exonération totale ;

– le second a trait aux plus-values mobilières (article 29 de la même loi) et prévoit un abattement d'un tiers par année de détention au-delà de la cinquième année révolue, ce qui revient de fait à une exonération.

Les deux régimes posent des conditions analogues pour leur application. S'agissant des entités concernées, elles doivent répondre aux critères définissant la PME au sens communautaire, cette restriction pouvant encore faire débat au regard d'un principe d'exonération des fruits du travail obtenus sous forme de plus-values. Les deux régimes dérogatoires ne concernent que les dirigeants, avec pour les sociétés une liste de fonctions limitativement définie et un seuil de 25% de détention des droits. Enfin, le cédant doit cesser toute fonction dans la société et faire valoir ses droits à la retraite dans l'année suivant la cession.

3.- L'accession à la propriété du logement, facteur de sécurité personnelle

La majorité a fait une priorité de l'accession à la propriété des ménages aux revenus moyens et modestes.

Le logement constitue une préoccupation centrale pour les ménages. Le choix d'investir dans un bien immobilier pour y résider manifeste d'abord, non une préoccupation de rendement, mais plutôt le souhait de posséder un havre, quels que soient les aléas de la vie. Le plus souvent d'ailleurs, ce patrimoine a été acquis par les revenus du travail, déjà soumis à l'impôt. C'est la raison pour laquelle la propriété de l'habitation a un rôle important dans une conception du

(1) Il s'agissait d'une exigence forte de la commission des finances qui a proposé par amendement l'harmonisation des dispositifs, par l'instauration d'un régime d'exonération totale en cas de départ à la retraite pour les plus-values professionnelles réalisées par une entreprise individuelle ou un associé d'une société de personnes.

progrès matériel et social respectueuse des attentes des individus et de nature à resserrer les liens entre les générations.

La majorité a donc privilégié l'instrument fiscal au service de l'accession sociale à la propriété. Pour renforcer l'aide à cette accession dans le contexte de forte hausse des prix, le prêt à taux zéro a été sensiblement amélioré dans trois directions. Il a été ouvert à l'ancien sans quotité de travaux minimale. Les plafonds de ressources des ménages bénéficiaires des avances remboursables ont été relevés. Le zonage de la mesure et les modalités de remboursement ont été améliorés. Ainsi a-t-on permis à davantage de foyers de bénéficier de cette aide indispensable.

Mais au-delà même de la première accession, l'incitation à l'acquisition du logement nécessite une imposition non dissuasive des plus-values immobilières, pour des raisons tenant à la fluidité de l'offre. À l'occasion de la réforme des plus-values immobilières opérée par l'article 10 de la loi de finances pour 2004, l'exonération de la résidence principale a non seulement été maintenue mais garantie sans condition de durée minimale de détention – au lieu de la condition de cinq ans auparavant exigée.

Par ailleurs, la majorité a choisi de combiner, de manière pragmatique, plusieurs approches afin que le cumul des différentes mesures accroisse l'offre globale de logements. S'inscrivant dans la ligne des dispositifs fiscaux successifs en faveur de l'investissement locatif – depuis les réductions d'impôt « Méhaignerie » ou « Quilès » des années quatre vingt, remplacées par les dispositifs d'amortissement « Périssol », « Besson » et « Robien » des années quatre vingt dix – la majorité a plusieurs fois adapté ce type de dispositif, notamment en faveur de la location sociale ou des zones rurales défavorisées. La loi du 30 juin 2006 portant engagement national pour le logement a procédé à une rationalisation de ces dispositifs en précisant leur zonage pour mieux tenir compte de la situation du marché immobilier et en rendant le dispositif graduellement plus incitatif selon que la location est soumise ou non à une condition de revenu du locataire et selon le plafond de loyer du logement neuf ou réhabilité.

C.- LE SOUCI DE JUSTICE FISCALE

1.- Le soutien aux revenus modestes

Outre son objectif d'incitation à l'activité, la prime pour l'emploi constitue également un moyen de soutenir les ménages dont les revenus du travail sont les plus modestes. Elle a un caractère redistributif important.

C'est une des raisons pour lesquelles la majorité a augmenté la prime pour les personnes travaillant à temps partiel à partir de 2003 et de nouveau en 2006 et 2007.

La prime pour l'emploi est devenue un complément de revenus, avec un montant maximal, pour une personne travaillant à temps plein, de 948 euros en

2007. Pour un contribuable occupant un emploi à mi-temps rémunéré au SMIC, la prime atteint 585 euros en 2006 et 860 euros en 2007.

2.- La fin des prélèvements confiscatoires

La loi de finances pour 2006 a mis en place une mesure innovante de limitation de l'impôt lorsqu'il atteint une proportion excessive des revenus du contribuable. L'article premier du code général des impôts pose dorénavant le principe qu'aucun impôt ne peut être confiscatoire. L'ensemble des impôts directs est plafonné à 60% du revenu. Ce plafonnement intègre l'impôt sur le revenu, l'impôt de solidarité sur la fortune ainsi que les impôts locaux relatifs à la résidence principale. Cette garantie nouvelle traduit concrètement un principe essentiel à tout système fiscal respectueux de la liberté individuelle. Elle constitue une mise à niveau indispensable pour répondre au standard actuel d'un système fiscal moderne.

3.- Permettre la transmission de l'accroissement de patrimoine d'une génération en franchise de droits de succession

Il serait pour le moins aberrant de faire de la concrétisation d'un droit à la constitution d'un patrimoine un principe de philosophie sociale et, ensuite, taxer les biens en cause lors de leur transmission, notamment par décès. Dans cette philosophie, les hauts patrimoines ne sont pas le point central – ils n'ont pas attendu d'y être encouragés pour disposer d'une épargne. Il s'agit des patrimoines petits et moyens, qui se constituent du vivant du ménage et sont essentiellement issus des revenus tirés du travail. La superposition des impositions aux différents stades de la détention du patrimoine trouve ici sa limite.

Un des grands axes de la politique patrimoniale conduite sous la présente législature a consisté à alléger substantiellement les droits de mutation à titre gratuit par plusieurs mesures successives. Cette limitation de la taxation des successions entre collatéraux a avant tout pour objet de permettre le maintien du patrimoine dans la famille et d'exclure de l'imposition ce qui est représentatif du fruit d'une vie de travail. Là encore, l'imposition des successions ne répond pleinement à l'objectif philosophique de redistribution que lorsque le patrimoine transmis est lui-même issu d'un héritage, c'est-à-dire participe d'une dynamique d'accumulation au travers de plusieurs générations. L'imposition à l'occasion de la transmission d'un patrimoine relève bien de l'égalité de traitement par rapport aux autres revenus si cette taxation intervient au-delà d'un certain seuil correspondant à l'accumulation moyenne de patrimoine opérée par une personne de son vivant, à commencer par ce qui correspond à la valeur moyenne de la résidence familiale ou d'une entreprise individuelle.

Sous la présente législature, les abattements en ligne directe ou collatérale ont été sensiblement améliorés par l'article 14 de la loi de finances pour 2005, qui les a portés à des niveaux correspondant au patrimoine moyen des ménages. Les

abattements applicables en faveur des ascendants, des enfants et des personnes handicapées, ont ainsi été relevés de 46.000 à 50.000 euros et l'abattement applicable aux successions entre frères et sœurs ayant partagé le même domicile, porté de 15.000 à 57.000 euros. Ce même article a également institué un abattement global de 50.000 euros sur l'actif net successoral recueilli, soit par les enfants ou les ascendants du défunt et le conjoint survivant, soit exclusivement par le conjoint survivant. Enfin, l'article 7 de la même loi améliore parallèlement le régime applicable aux partenaires liés par un pacte civil de solidarité en leur étendant le bénéfice de l'abattement de 20% sur la valeur vénale de la résidence principale pour le partenaire survivant.

D.- LA MODERNISATION DES RELATIONS ENTRE L'ADMINISTRATION ET LE CONTRIBUABLE

De ce point de vue, notre système fiscal a connu une avancée résolue depuis 2002.

1.- Une politique volontariste de simplification de l'impôt

Comme il a été rappelé, la réforme de l'impôt sur le revenu par la loi de finances pour 2006 est ambitieuse. Le nombre de tranches du barème de l'impôt sur le revenu a été diminué de 7 à 5, les taux du barème ont été rendus bien plus lisibles et l'abattement de 20 % qui bénéficiait à la quasi-totalité des revenus a été supprimé et intégré dans les nouveaux taux du barème qui affiche à présent les taux effectivement appliqués aux revenus déclarés nets de frais professionnels. À l'occasion de cette réforme, la contribution sur le revenu locatif a été supprimée.

La redevance audiovisuelle, sur laquelle la majorité précédente, bien qu'ayant dressé un diagnostic négatif, n'est jamais allée au-delà des déclarations d'intention, a également fait l'objet d'une réforme d'envergure. Sa collecte a été adossée à celle de la taxe d'habitation pour les particuliers et celle de la taxe sur la valeur ajoutée pour les entreprises. Cet impôt archaïque dont la légitimité était de plus en plus affaiblie a ainsi été modernisé.

2.- Des relations fondées sur la confiance et l'efficacité

L'administration fiscale, par le pouvoir que les contribuables lui prêtent et les conséquences qu'emportent ses décisions, est longtemps apparue comme une puissance d'autant plus menaçante qu'ils la connaissaient mal et que la matière qu'elle est chargée d'appliquer – le droit fiscal – a la réputation, en partie justifiée, d'être à la fois complexe et hermétique. Si les importants progrès que les services fiscaux ont accomplis en termes de transparence et de qualité de service ont permis une amélioration de leurs rapports, il restait à inscrire dans un texte les principes fondateurs d'une relation de confiance entre l'administration fiscale et les contribuables.

C'est désormais chose faite avec la publication en 2005 de la Charte du contribuable, Charte que le troisième alinéa de l'article L. 10 du livre des procédures fiscales a rendue opposable à l'administration ⁽¹⁾.

Simplifier la vie des citoyens, ainsi que le proclame d'emblée la Charte, c'est d'abord rapprocher l'administration des contribuables. Ainsi, les fonctionnaires des impôts doivent désormais signer les courriers de leur nom, indiquer le service auquel ils appartiennent et le numéro de téléphone où les joindre. De plus, afin de mettre le droit fiscal à portée de tous, le site Internet de l'administration fiscale offre des informations générales, complétées par des dépliants disponibles au guichet ou adressés directement au domicile des contribuables. Ces engagements, si importants qu'ils soient, seraient cependant vains si l'administration, parallèlement, ne s'était pas engagée à utiliser des termes compréhensibles par tous et à récrire les imprimés et les courriers les plus couramment adressés dans une langue claire.

Simplifier la vie des contribuables, c'est également développer les téléprocédures ⁽²⁾.

De grands efforts ont été faits sous la présente législature pour adapter les relations entre l'administration fiscale et les contribuables aux évolutions technologiques. Une réduction d'impôt pour les contribuables déclarant leurs revenus en ligne et acquittant leur impôt par un moyen moderne de paiement a été mise en oeuvre. L'administration a su faire écho à une demande très forte et la télédéclaration connaît même un très grand succès. À l'heure actuelle, ce sont 5,7 millions de foyers qui déclarent leurs revenus en ligne.

Dans le même ordre d'idées, la déclaration préremplie vise à simplifier les obligations déclaratives des contribuables en leur permettant de n'avoir qu'à relire les informations dont dispose l'administration fiscale.

Outre la possibilité qu'ont les particuliers de déclarer leurs revenus et de payer l'impôt sur le revenu par Internet, l'administration fiscale s'est modernisée et dotée d'équipements informatiques puissants afin que les entreprises puissent déclarer et payer certains impôts sous forme dématérialisée. C'est ainsi que depuis 2001, elles peuvent télédéclarer et télépayer la TVA par l'intermédiaire de TéléTVA, les entreprises réalisant plus de 1,5 million d'euros de chiffre d'affaires ayant cependant l'obligation d'utiliser ce service⁽³⁾. De même, la rationalisation du recouvrement des impôts s'est poursuivie avec l'article 65 de la loi de finances rectificative pour 2003, qui a transféré à la direction générale des impôts le recouvrement de l'impôt sur les sociétés et de la taxe sur les salaires, et l'article 28 qui a aménagé, en cohérence avec le décret n° 2004-245 du 18 mars 2004 qui a élargi le périmètre de compétence de la direction des grandes entreprises,

(1) Qui doit en outre la remettre au contribuable avant l'engagement d'un contrôle fiscal.

(2) Celles-ci ayant en outre l'avantage d'alléger le coût du recouvrement des impôts concernés.

(3) Obligation applicable à partir du 1^{er} janvier 2006 et résultant de l'article 116 de la loi de finances pour 2006, le même article abaissant le seuil à 760.000 € à compter du 1^{er} janvier 2007.

l'obligation de télédéclarer et téléréglé la TVA, l'impôt sur les sociétés, la taxe professionnelle et la taxe sur les salaires pour les entreprises relevant de cette direction.

De plus, la Charte rappelle les grands principes qui gouvernent le droit fiscal français, depuis la présomption de bonne foi des contribuables, qui oblige l'administration, lorsqu'elle estime qu'une déclaration est incomplète ou inexacte, à le démontrer, jusqu'à l'opposabilité à l'administration de ses prises de position formelles, sans oublier le droit de tout contribuable à contester ses décisions ou la place centrale du secret professionnel en matière fiscale.

Enfin, aucune relation de confiance n'est possible sans équilibre des droits et des devoirs. C'est pourquoi le contribuable, s'il a des droits à l'égard de l'administration fiscale, a également des devoirs, et d'abord celui de s'acquitter de l'impôt légitime, ce qui signifie sincérité dans les déclarations et l'accomplissement spontané des obligations fiscales.

Ce souci d'équilibre dans les relations de l'administration avec les contribuables marque l'accroissement et l'élargissement, résultant de l'article 26 de la loi de finances rectificative pour 2004, des pouvoirs et des compétences des commissions départementales des impôts directs et des taxes sur le chiffre d'affaires qui, composées à parité de représentants de l'administration et des contribuables, interviennent en cas de litige sur une proposition de rectification. Même si elles n'ont qu'un pouvoir d'avis, l'administration suit, dans 96% des cas, un avis qui lui est défavorable.

Le même souci d'équilibre entre l'administration fiscale et le contribuable est enfin à l'origine d'une des réformes majeures en matière de contrôle fiscal : l'abaissement du taux de l'intérêt de retard.

Alors que le taux de l'intérêt de retard a été fixé à 0,75% par mois par la loi du 8 juillet 1987 modifiant les procédures fiscales et douanières en référence à un taux d'intérêt légal alors très élevé, la baisse régulière de ce dernier n'a pas été répercutée sur le premier, essentiellement pour des raisons budgétaires, au point que l'intérêt de retard apparaissait plus comme une sanction que comme la réparation du préjudice subi par l'État en cas d'insuffisance, de retard ou de défaut dans la déclaration ou le paiement des impôts. Cette situation était difficilement justifiable, d'autant que le taux des intérêts moratoires, que l'État verse aux contribuables sur les sommes qu'il leur doit, est aligné sur celui de l'intérêt légal. L'article 29 de la loi de finances pour 2006 a heureusement mis fin à cette distorsion ⁽¹⁾ et rétabli l'équilibre entre les contribuables et l'État en alignant le taux de l'intérêt de retard sur celui des intérêts moratoires, réforme dont le coût est

(1) Un premier aménagement a été apporté par l'article 25 de la loi de finances rectificative pour 2004. En application de l'article L. 62 du livre des procédures fiscales, les contribuables qui font l'objet d'une vérification de comptabilité ont la possibilité, au cours de cette vérification et pour les impôts sur lesquels elle porte, de régulariser les erreurs, inexactitudes, omissions ou insuffisances commises dans les déclarations souscrites dans les délais, moyennant le paiement d'un intérêt de retard au taux diminué de 50% par rapport au taux normal, soit à l'époque 0,375% par mois.

limité puisque le nouveau taux de 0,40% par mois ⁽¹⁾ ne s'applique qu'aux intérêts dus à compter du 1^{er} janvier 2006.

II.- UNE DÉMARCHE D'EFFICACITÉ : LA POLITIQUE FISCALE EN PRISE AVEC LES RÉALITÉS

A.- DES REFORMES INDISPENSABLES CONDUITES AVEC DÉTERMINATION MAIS PRAGMATISME

1.- L'impôt de solidarité sur la fortune ou la levée du tabou : des réformes issues des analyses sur les effets anti-économiques de cet impôt

Loin des débats idéologiques qui agitent depuis sa création l'impôt de solidarité sur la fortune, la majorité a tenté au cours de cette législature de traiter de cet impôt comme il en va des autres, c'est-à-dire en analysant concrètement les effets et en cherchant à l'adapter au mieux aux réalités économiques. Ainsi, sans aborder la question de la justification d'un impôt frappant la fortune au regard de la nécessaire justice fiscale, historiquement lié au financement du RMI, ni même de son montant – rappelons uniquement à cet égard que son barème a enfin été réactualisé et indexé par la loi de finances pour 2005 – il n'était plus possible de faire l'impasse sur le bilan coûts-avantages de l'impôt de solidarité sur la fortune ou plutôt de ses effets anti-économiques. Cette question avait d'ailleurs déjà été posée mais on se gardait bien de tenter d'y apporter une réponse, s'agissant d'un sujet aussi polémique.

a) La nécessité d'une réforme

En 1988, dans son ouvrage *Le patrimoine aujourd'hui*, André Babeau formulait ainsi le dilemme de l'impôt de solidarité sur la fortune : « *Ce que l'on est susceptible de gagner du côté de l'équité, ne risque-t-on pas de le perdre du côté de l'efficacité et finalement du bien-être général ?* » ⁽²⁾. Et effectivement, l'impôt de solidarité sur la fortune non seulement était source de certaines aberrations avec un prélèvement parfois confiscatoire, situations que devrait régler le plafonnement des impositions directes institué par l'article 74 de la loi de finances pour 2006, mais la définition même de son assiette, du fait de la concentration et de la forte progressivité de cet impôt, pouvait nuire aux entreprises, en surtaxant ceux qui en font la vitalité et assurent pour une large part leur avenir. C'est à ces situations que la majorité a voulu apporter des réponses.

Dès l'origine de cet impôt, sous la dénomination d'impôt sur les grandes fortunes, il est apparu peu justifié d'imposer ce qui s'apparente à un outil de travail : cela avait conduit à prévoir une exonération des biens professionnels.

(1) Mais 0,28% par mois pour les régularisations sur le fondement de l'article L. 62 du livre des procédures fiscales susmentionné.

(2) André Babeau, *Le patrimoine aujourd'hui*, Nathan, Paris, 1988, page 240.

Cependant la définition restrictive quoique justifiée du régime en vigueur, réservé aux seuls dirigeants dans une acception relativement stricte (seuil de 25% de détention ou de 50%⁽¹⁾ des revenus), ne pouvait bénéficier à l'ensemble des acteurs dont la participation à la vie de l'entreprise légitime une moindre imposition. Pour autant, l'étendre ne pouvait s'avérer intellectuellement satisfaisant, dès lors que la situation d'un actionnaire minoritaire, quand bien même attaché à l'entreprise, n'est que rarement comparable à celle du dirigeant majoritaire.

Néanmoins, il est vérifié que les capitaux constituent la frange mobile du patrimoine et qu'il est pour le moins hasardeux, dans un contexte de concurrence fiscale, de les taxer fortement lorsqu'ils peuvent être utilement investis⁽²⁾. L'imposition des actionnaires sur les titres ou actions qu'ils détiennent peut avoir sur eux un effet dissuasif, et par répercussion des conséquences néfastes pour l'entreprise. Elle peut aussi fragiliser les entreprises en les obligeant à distribuer des dividendes importants pour couvrir le montant d'ISF dû par les actionnaires. Il convient donc d'avoir à l'esprit qu'une baisse de cet impôt peut contribuer à une limitation du montant des dividendes souhaités voire exigés par les actionnaires. L'entreprise aura alors la possibilité de réinvestir une plus grande part de ses bénéfices dans son activité productive. En outre, cet impact sur l'autofinancement se traduira potentiellement par une amélioration de la cotation. Ce mécanisme s'avère ainsi positif pour l'entreprise et favorable à l'actionnaire, surtout dans un contexte où l'imposition des plus-values est plus faible que celle des dividendes.

Une exclusion pure et simple du patrimoine mobilier remettrait en cause l'existence même d'un impôt sur la fortune et tel n'était pas l'objet des réformes souhaitées par la majorité. En revanche, il était de sa responsabilité de corriger certaines situations inéquitables nées de la définition des biens professionnels, de préserver les entreprises françaises des délocalisations fiscales, par des réformes élaborées dans l'intérêt des entreprises, conditionnant les avantages créés à l'existence d'un actionnariat stable. C'est ce qui a conduit à instaurer notamment deux abattements pour tenter de traiter de l'ensemble de ces situations où l'impôt de solidarité sur la fortune a un effet anti-économique pour nos entreprises et où l'avantage fiscal est au contraire susceptible d'avoir des retombées positives pour elles.

b) L'instauration de deux exonérations partielles sous condition de durée de conservation de six ans

● Afin de tenir compte de la réalité économique de certaines entreprises dont le capital est par nature dispersé, notamment des entreprises familiales ou des grands groupes, et des compétences effectives de direction que peuvent recouvrir

(1) Ce seuil était de 75% avant que l'article 49 de la loi pour l'initiative économique du 1^{er} août 2003 ne le revise.

(2) Une exonération pour les souscriptions au capital de PME a également été introduite par l'article 48 de la loi pour l'initiative économique du 1^{er} août 2003 dans le but de drainer des fonds vers ces entreprises.

certaines fonctions n'ouvrant pas droit au régime des biens professionnels, a été instituée une exonération partielle des parts ou actions de sociétés qui font l'objet d'un engagement collectif de conservation d'une durée minimale de six ans. Cette durée permet de viser les actionnaires véritablement « actifs » et d'inciter, notamment les actionnaires minoritaires extérieurs, dans l'intérêt des entreprises, à s'engager dans une participation à long terme.

Ce régime d'exonération, dans son fonctionnement, a tout simplement adapté à l'ISF les pactes de conservation existant en matière de droits de mutations à titre gratuit, droits sur lesquels l'ensemble du régime de l'ISF est calé. L'engagement doit ainsi réunir au moins deux associés et regrouper 20% au moins des droits sociaux d'une entreprise cotée ou 34% des parts ou actions d'une entreprise non cotée, une partie non définie de ces titres devant être détenue par une personne exerçant une fonction dirigeante au sein de la société. Institué par l'article 47 de la loi pour l'initiative économique du 1^{er} août 2003, ce régime d'exonération, initialement de 50% de la valeur des parts ou actions, a été porté à 75% par l'article 26 de la loi de finances pour 2006, par cohérence avec le relèvement qui avait été effectué pour les mutations à titre gratuit.

- Ce même article 26 a instauré une exonération partielle du même montant (75%) pour les parts détenues dans leur entreprise par les salariés et les dirigeants en activité, ainsi que ceux partant à la retraite. Ce nouveau dispositif très complet, qui s'applique aussi aux titres des sociétés liées à celle où le redevable exerce, ainsi qu'aux détentions indirectes, devrait permettre de traiter deux situations :

- celle des salariés qui soutiennent leur entreprise par la détention d'actions, et qu'il convient d'encourager dans cette voie, et des dirigeants non éligibles au régime des biens professionnels, qui ne sont pas dans un pacte du fait notamment de la complexité de leur mise en œuvre, mais qui sont engagés eux aussi dans la réussite de l'entreprise. Un abattement de 75% leur est désormais applicable, sous réserve qu'ils conservent les titres concernés pendant au moins six ans. Cette durée garantit l'engagement réel du redevable dans l'entreprise ;

- celle des anciens salariés ou dirigeants partant à la retraite qui conservent des titres de la société et ne bénéficient plus d'aucun abattement ou exonération, alors même que cette détention est la résultante de leur vie professionnelle. S'agissant des dirigeants bénéficiant jusqu'alors de l'exonération au titre des biens professionnels, cette mesure leur permettra d'accompagner la transition managériale en conservant des titres, mais aussi de prendre leur retraite et d'opérer une vraie passation de pouvoir sans crainte d'une trop forte taxation. Il était en effet très dissuasif pour un ancien dirigeant, à son départ en retraite, de se retrouver pleinement redevable de l'ISF, après la vente de ses droits (épargne liquide entrant dans le champ de l'impôt), mais aussi en cas de conservation. Désormais, les titres conservés après le départ à la retraite sont aux trois-quarts exonérés. Afin d'éviter les détournements, il est prévu que le bénéfice en soit réservé aux parts ou actions détenues alors depuis au moins trois ans.

2.- La taxe professionnelle ou l'opération vérité : une réforme pour la vérité des charges et des responsabilités

Depuis sa création, en 1975, la taxe professionnelle a fait l'objet de critiques récurrentes portant essentiellement sur son poids trop lourd, fortement concentré sur les entreprises industrielles à forte intensité capitaliste. Dès 1979, il est apparu nécessaire d'y apporter un correctif.

L'institution par la loi n° 79-15 du 3 janvier 1979 d'un plafonnement de la taxe en fonction de la valeur ajoutée devait empêcher que des entreprises supportent, du fait de l'importance de leurs bases imposables ou du niveau excessif des taux locaux d'imposition, une charge fiscale excessive au regard de leur capacité contributive, appréhendée par la valeur ajoutée qu'elles produisent.

Ce plafonnement a initialement pris la forme d'un dégrèvement intégralement financé par l'État, ce dernier se substituant en totalité à l'entreprise dégrévée pour la part de sa cotisation dépassant un certain pourcentage de sa valeur ajoutée, « hors la vue » des collectivités locales pour lesquelles l'opération est neutre financièrement puisqu'elles continuent de percevoir l'intégralité du produit qu'elles votent.

Il est rapidement apparu que ce dégrèvement constituait pour l'État une dépense non maîtrisable, extraordinairement évolutive. Le poids de la « facture » mise à la charge du contribuable national, qui avait décuplé en valeur entre 1988 et 1995, a été alourdi par la dérive des taux d'imposition, que ne pouvait plus enrayer le frein que constitue traditionnellement la responsabilité fiscale, le plafonnement venant restreindre ou annuler l'impact réel des augmentations de taux votées par les collectivités locales.

Confronté à l'explosion du coût du plafonnement, le législateur a institué dans la loi de finances pour 1996 un mécanisme dit de « gel des taux » pour le calcul de ce dégrèvement. Depuis 1996, le plafond correspondant à un certain pourcentage de la valeur ajoutée est devenu théorique puisqu'il ne s'applique plus à la cotisation réellement acquittée par l'entreprise mais à une cotisation de référence calculée sur la base d'un taux « gelé » à son niveau de 1995. En d'autres termes, ce mécanisme revient à transférer de l'État aux entreprises « plafonnées » la charge des accroissements de cotisations occasionnées par les augmentations de taux votées par les collectivités locales à compter de 1995.

Du fait de ce « gel des taux », certains secteurs connaissent aujourd'hui une proportion importante d'entreprises dépassant le taux théorique du plafonnement, qui n'assure plus aux entreprises un niveau de cotisation proportionné à leur faculté contributive. 200.000 entreprises subissent actuellement une imposition effective supérieure à 3,5% de leur valeur ajoutée, charge fiscale jugée démesurée par les économistes, insoutenable par les entreprises, et rédhitoire par les investisseurs étrangers.

Bien que consciente du caractère insupportable de cette situation, la précédente majorité a fait le choix d'alléger la charge de taxe professionnelle en supprimant, de façon progressive sur cinq ans, la base d'imposition constituée par une fraction des salaires et rémunérations. Cette démarche ne pouvait qu'accentuer les critiques récurrentes sur l'aberration économique de la taxe professionnelle en la transformant en taxation exclusive de l'effort d'investissement, alors même que la compétition économique s'avive, tout particulièrement dans l'industrie.

Le 6 janvier 2004, à l'occasion de ses vœux aux forces vives de la Nation, le Président de la République a exprimé son souhaité de voir la taxe professionnelle remplacée par un dispositif qui ne pénalise pas l'industrie.

Par l'article 11 de la loi du 9 août 2004 pour le soutien à la consommation et à l'investissement, la majorité a d'abord décidé d'atténuer immédiatement cette imposition par un dégrèvement temporaire, pour les impôts dus en 2005, 2006 et 2007, des investissements, éligibles à l'amortissement dégressif, réalisés entre le 1^{er} janvier 2004 et le 31 décembre 2005. Cet allègement de la charge fiscale au titre des investissements a été pérennisé par la loi de finances pour 2006 au travers d'un dégrèvement applicable de façon dégressive sur les trois premières années d'imposition des investissements réalisés à compter de 2006.

Dès le 26 février 2004, le Premier ministre avait installé une commission chargée de réfléchir aux modalités d'une réforme. Il lui assignait l'objectif de définir une imposition plus juste, plus efficace économiquement et susceptible de restaurer de manière durable le lien fiscal entre territoires et entreprises. Cette Commission, qui réunissait des représentants du Parlement, des élus locaux et des entreprises, sous la présidence d'Olivier Fouquet, Président de la section des finances du Conseil d'État, a remis, le 21 décembre 2004, son rapport définitif au Premier ministre.

Le scénario de réforme retenu par la Commission consistait à rééquilibrer la charge de l'impôt par une modification de son assiette : à cet effet, elle proposait le remplacement de la taxe professionnelle par deux impositions distinctes : une imposition assise sur la valeur ajoutée, et une imposition assise sur les valeurs locatives foncières.

Si ce scénario présentait certains avantages, il se heurtait à de très importantes limites.

La réintroduction des salaires dans l'assiette de l'impôt par le biais de la valeur ajoutée pouvait pénaliser l'emploi.

Pour les collectivités locales, une contrainte forte devait être respectée : chacune devait disposer après la réforme d'un montant de ressources équivalent, toutes choses égales par ailleurs, à celui dont elle disposait avant la réforme. Dans la mesure où la mise en œuvre de la réforme devait se traduire par d'importants transferts de base imposable entre collectivités, principalement du fait du changement d'assiette, il fallait mettre en place un mécanisme extrêmement

complexe de compensation permettant de neutraliser les pertes de produit de toutes les collectivités perdantes.

Surtout, le scénario préconisé par la commission Fouquet aurait engendré d'importants transferts financiers entre secteurs économiques au détriment des services et des PME. Selon les simulations effectuées, 540.000 entreprises auraient vu leur cotisation augmenter de plus de 10%. 400.000 entreprises risquaient de voir leur cotisation augmenter de plus de 50%.

Enfin, le caractère très progressif de la mise en œuvre de la réforme (sur 10 ans) afin de lisser son impact sur les entreprises « perdantes » en limitait également l'intérêt.

Compte tenu de ces éléments, il est évident que la mise en œuvre d'une réforme aussi lourde ne pouvait se concevoir que si elle emportait l'adhésion suffisante des collectivités locales et des entreprises. Le Gouvernement a cependant dû constater que cette condition *sine qua non* était loin d'être remplie.

Face à la difficulté indéniable de réformer cet impôt, la majorité a fait le choix de mesures pragmatiques propres à mettre fin aux défauts les plus criants de la taxe professionnelle, mais dotée d'une forte cohérence au regard de sa philosophie fiscale et décentralisatrice. Si le scénario consistant à rééquilibrer la charge de l'impôt entre les différents secteurs de l'économie par un changement de l'assiette devait être écarté, à tout le moins, on ne pouvait se dispenser de régler le problème majeur, dénoncé par tous, des entreprises dont la cotisation de taxe professionnelle dépasse 3,5% de la valeur ajoutée qu'elles produisent.

Se posait alors la question des modalités de financement d'un dispositif de retour à un plafonnement *effectif* de la taxe professionnelle à 3,5% de la valeur ajoutée pour toutes les entreprises. Sur ce point, notre majorité s'est trouvée en profond désaccord avec l'opposition.

Cette dernière avait en effet présenté une proposition de loi tendant à supprimer la référence au taux de 1995 pour le calcul du plafonnement, et à en compenser le surcoût pour l'État par un relèvement du taux de la cotisation minimale. En d'autres termes, il s'agissait de faire supporter aux entreprises du secteur financier, du commerce et des services, le coût de l'allègement de la charge des entreprises du secteur industriel.

Le Gouvernement a estimé que cette solution présentait des inconvénients majeurs : outre qu'elle aurait alourdi la charge fiscale de certains secteurs de l'économie, elle aurait conduit à renforcer fortement la « nationalisation » de la taxe professionnelle ainsi que le rôle d'intermédiation financière joué par l'État, ce qui aurait affaibli encore davantage le lien fiscal entre l'activité économique et les collectivités territoriales. Les mêmes causes produisant les mêmes effets, le rétablissement d'un plafonnement effectif des cotisations intégralement financé par l'État et évoluant au rythme des hausses de taux votées par les collectivités locales aurait à nouveau entraîné un risque de déresponsabilisation de ces

dernières au regard de la charge fiscale qu'elles font peser sur les entreprises et partant, un risque de dérive des taux et du coût mis à la charge du contribuable national.

En revanche, il est apparu totalement fondé sur le plan des principes d'associer les collectivités locales à l'amélioration de la situation économique des entreprises situées sur leur territoire. Le principe d'un cofinancement du plafonnement entre l'État et les collectivités locales répond pleinement aux principes fondateurs de la décentralisation : les collectivités locales assument une part du coût économique de leurs propres choix fiscaux. C'est l'un des fondements de la démocratie locale et la contrepartie nécessaire de l'autonomie fiscale qui leur est accordée à travers la liberté de vote des taux.

L'État ne s'est pas déchargé du fardeau sur les collectivités territoriales puisqu'il finance l'effort nécessaire afin de ramener la charge de taxe professionnelle de toutes les entreprises françaises sous le plafond des 3,5% de la valeur ajoutée. Il « éponge » ainsi pour les entreprises la « surcharge fiscale » imputable aux augmentations de taux votées depuis 1996 qui représente un montant de 1,4 milliard d'euros. Il convient d'ajouter à cet effort financier le coût de la pérennisation du dégrèvement au titre des investissements nouveaux qui serait de 1,8 milliard d'euros.

En contrepartie, à partir du moment où l'État a pris à sa charge l'apurement pour le passé des conséquences économiques excessives pour les entreprises de la hausse de la pression fiscale locale, les collectivités locales qui augmentent leur taux prennent à leur charge le surcroît de dégrèvement que cette augmentation provoque. En d'autres termes, à compter d'une date de référence, toute augmentation du taux de la taxe professionnelle par une collectivité locale lui permet toujours de bénéficier d'un supplément de recettes au titre des entreprises non plafonnées mais ne lui permet plus de tirer aucune recette supplémentaire des entreprises plafonnées. Le « gisement fiscal » constitué par les entreprises plafonnées doit être considéré comme épuisé.

Il s'agit d'un principe fondateur de la légitimité de l'impôt :

– légitimité pour le contribuable, même s'il ne vote pas : l'impôt ne doit pas être confiscatoire sauf à tuer le fondement économique du prélèvement fiscal ;

– légitimité politique : liberté et responsabilité locales sont indissociables en matière fiscale.

B.- LE SAGE REJET DE LA TENTATION DU REPLI : LA FRANCE PEUT SOUTENIR LA BATAILLE DE L'ATTRACTIVITÉ

1.- Des taux d'impôt sur les sociétés et d'imposition des plus-values à long terme compétitifs

Au préalable, il convient de souligner que le taux effectif de l'impôt sur les sociétés a été abaissé de 34,33 % à 33,33 %, du fait de la suppression de la contribution additionnelle due par les personnes morales passibles de l'impôt sur les sociétés et assise sur cet impôt, dite « surtaxe Juppé ». Cette contribution avait été instituée, à titre provisoire, à compter du 1^{er} janvier 1995, pour financer des mesures en faveur de l'emploi. Son taux, initialement fixé à 10%, avait été ramené à 6% en 2001 et 3% en 2002. Dans un contexte où la concurrence fiscale passe aussi par l'affichage de taux nominaux compétitifs, ce mouvement devait être mené à son terme. L'article 25 de la loi de finances initiale pour 2005 a donc procédé à la suppression de la contribution sur deux années, la réduisant de 3% à 1,5% pour les exercices clos ou la période d'imposition arrêtée à compter du 1^{er} janvier 2005, avant sa suppression complète à compter de 2006. Cette baisse du taux effectif d'imposition rapproche ainsi la France de la moyenne européenne.

L'imposition des sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés sur les produits issus de leurs détentions et investissements stratégiques est sans nul doute un facteur de localisation des entreprises, qu'il s'agisse des produits distribués au sein des groupes, des produits réalisés sur des cessions d'actifs ou des concessions de brevets. La plupart des États de l'Union européenne l'ont compris et ont mis en place des régimes de participation-exemption couplant neutralité fiscale des distributions de dividendes et exonération des plus-values de cession de participations. Si la France disposait déjà d'un régime d'imposition des dividendes compétitif, notamment du fait de la souplesse de son régime des sociétés mères et filiales, elle persistait à taxer les plus-values réalisées lors de la cession de titres de participation et s'en trouvait isolée. Le régime fiscal français des brevets, qui assujettit les produits à un taux réduit, devait également être renforcé, pour ne pas amoindrir notre capacité à développer et protéger l'innovation en France.

L'article 39 de la loi de finances rectificative pour 2004 a traité de ces deux problématiques en réformant le régime des produits et plus et moins-values à long terme réalisées par des entreprises assujetties à l'impôt sur les sociétés, qui bénéficiaient jusqu'alors d'un taux réduit d'imposition de 19%. D'une part, une exonération progressive a été instituée pour les plus-values sur titre de participation, qui traduisent par nature une détention active et durable de titres d'une entreprise tierce, relevant d'une logique économique. D'autre part, le taux réduit d'imposition a été abaissé, ramenant ainsi à 15% le taux applicable aux produits des concessions de brevets, d'inventions brevetables ou de certains procédés de fabrication industrielle. Enfin, la réserve spéciale sur laquelle les sommes correspondant aux plus-values à long terme devaient être placées pour bénéficier du régime de faveur a été supprimée.

2.- Une ouverture des véhicules d'épargne réalisée dans le double souci du maintien des avantages dont bénéficient les contribuables et du besoin en fonds propres des entreprises

Il a pu être reproché aux mesures d'ouverture des dispositifs fiscaux aux entités européennes de bénéficier à des entreprises étrangères alors que le coût en est supporté par le Trésor français. Certes, le développement d'un actionnariat domestique doit avant tout servir nos entreprises, et l'incitation fiscale y contribue de toute façon, leur capital étant par trop détenu par des non-résidents. Mais le droit communautaire imposant d'ailleurs une ouverture de ces dispositifs, faut-il nécessairement avoir une vision négative du fait qu'un actionnariat français puisse accéder au capital des entreprises étrangères ? Cette présence sera récompensée pour l'investisseur avisé et son influence pourra s'avérer très positive pour l'entreprise. Au-delà, il n'était pas souhaitable d'altérer des comportements micro-économiques drainant l'épargne vers les entreprises en remettant en cause les avantages fiscaux qui les soutenaient. Il convenait au contraire de préserver cet effet positif au niveau macro-économique, la croissance étant indissociable de la vitalité et de la solidité des entreprises françaises, de la TPE au grand groupe transnational et, de ce qui en est le pendant, le développement d'un actionnariat français. Au demeurant, une démarche de mise en conformité avec la règle communautaire avait déjà été ébauchée sous la précédente législature, l'article 79 de la loi de finances initiale pour 2002 procédant notamment à l'ouverture des PEA aux actions européennes.

La présente majorité a donc poursuivi et amplifié ce double mouvement d'ouverture à destination du territoire européen et de renforcement des produits d'épargne et des véhicules de capital-risque, pour maintenir les avantages fiscaux anticipés par les souscripteurs, tout en les rendant plus profitables encore à l'entreprise, l'investissement risqué étant clairement privilégié.

En matière d'épargne, l'article 92 de la loi de finances initiale pour 2005 a prolongé l'ouverture des PEA, dont le plafond avait au préalable été relevé par l'article 7 de la loi de finances initiale pour 2003. Suite à un avis motivé de la Commission européenne, adressé le 9 juillet 2004, les PEA ont ainsi été ouverts aux titres de sociétés ou d'OPCVM situés dans les États membres de l'Espace économique européen hors Lichtenstein. L'article 39 de la loi de finances initiales en a fait de même pour les contrats d'assurance-vie dits « DSK », prévoyant aussi l'éligibilité de ces sociétés européennes pour les nouveaux contrats « NSK », plus tournés encore vers le placement risqué.

3.- La difficile mais nécessaire réforme de l'avoir fiscal : maintenir une charge fiscale globalement identique pour conforter les fonds propres des entreprises et conserver l'attrait de l'investissement en actions

Avec l'internationalisation des entreprises et le jeu de la concurrence, qui s'accompagnent d'un accroissement du montant des dividendes à distribuer, le précompte était devenu une charge insupportable pour certains groupes français et

l'avoir fiscal bénéficiait en grande partie à des actionnaires étrangers sans réciprocité pour le budget de l'État. Parallèlement, le contexte européen pressait pour une réforme, du fait du risque communautaire que constituait le régime plus favorable des personnes morales bénéficiant du régime fiscal français des sociétés mères et filiales, mais aussi en raison des réformes effectuées en ce sens au Royaume-Uni et surtout en Allemagne. Il devenait donc indispensable de procéder à une réforme d'ampleur, les corrections à la marge auxquelles il avait été procédé (baisses du montant de l'avoir fiscal pour les personnes morales non éligibles au régime des sociétés mères et filiales) n'étant pas à la dimension du problème de fond : un régime devenu inefficace et coûteux, contraire au droit communautaire mais très favorable aux non-résidents.

L'avoir fiscal, lors de sa création, avait pour vocation d'inciter les épargnants individuels à investir dans une épargne dite à risque au regard de la fluctuation du cours des actions. Il rémunérait en quelque sorte la prise de risque par le mécanisme d'une créance sur le Trésor à imputer sur le montant de l'impôt sur le revenu. Dans un contexte de concurrence internationale, il s'agissait aussi clairement de drainer l'épargne individuelle, y compris étrangère, pour financer les fonds propres des entreprises françaises. La difficulté de réformer l'avoir fiscal tenait donc à ce souci d'en conserver la philosophie d'origine : l'incitation à l'actionariat pour la solidité financière des entreprises. Or, les effets d'une réforme seraient nécessairement fort différents, par exemple, pour un contribuable exonéré d'impôt sur le revenu, un contribuable moyen, un contribuable des tranches supérieures ou un détenteur de PEA ou encore d'épargne salariale. Nombreux étaient ceux qu'effrayait une réforme profonde comme celle réalisée en Allemagne, au motif qu'elle perturberait les marchés et mécontenterait nécessairement certains actionnaires.

Tel était pourtant la seule vraie réforme à conduire. Elle fut réalisée en loi de finances pour 2004 par la suppression de l'avoir fiscal et du précompte sans gain pour le Trésor, puisque a été préservée l'intention initiale de disposer d'un régime fiscal des distributions drainant l'épargne pour soutenir les fonds propres des entreprises par un mécanisme simple pour l'actionnaire dont l'application est globalement neutre. Ce dispositif permet de garantir un avantage fiscal du même ordre que précédemment, consistant en un cumul de mesures favorables : un abattement de 50% du montant des dividendes, la création d'un crédit d'impôt égal à 50% du montant des revenus distribués dans la limite de 115 euros pour une personne seule et de 230 euros pour un couple marié soumis à imposition commune, tant pour les revenus distribués en direct que pour ceux qui le sont dans un plan d'épargne en actions (PEA). L'abattement général sur les revenus distribués (de 1.220 euros pour une personne seule et de 2.440 euros pour un couple) a été élargi à tous les revenus distribués ayant d'abord fait l'objet de l'abattement de 50% précité. Cet abattement a un champ d'application plus large que l'ancien avoir fiscal puisqu'il s'applique à tous les dividendes résultant d'une décision régulière des organes compétents, à l'exception de ceux en provenance des « paradis fiscaux ».

4.- Une mise en conformité avec le droit communautaire faisant fond sur des relations de confiance avec le contribuable

Bien que la fiscalité directe n'entre pas dans le champ des compétences communautaires, elle est directement affectée par deux grandes catégories de règles communautaires : celles régissant les aides d'État (articles 87, 88 et 89 du Traité), qui encadrent notamment l'octroi d'avantages fiscaux susceptibles d'entraver la libre concurrence ou de relever d'une concurrence déloyale, et celles ayant trait aux quatre grandes libertés fondatrices, à savoir les libertés de circulation des biens, des services, des personnes et des capitaux, qui imposent une égalité de traitement entre un contribuable national et un autre ressortissant communautaire, qu'il s'agisse de particuliers ou d'entreprises.

Cette contrainte n'est pas nouvelle puisque la mise en place du marché commun s'est achevée au début des années 1990. Néanmoins, dans le domaine fiscal, les conséquences n'en ont pas été immédiatement tirées. La présente législature a clairement opté pour la mise en conformité avec le droit communautaire et l'abolition des discriminations, par l'ouverture des avantages et la suppression des contraintes ou impositions supplémentaires à l'égard des ressortissants communautaires non résidents. Les réformes engagées n'ont pas toujours été aisées, ni sur un plan technique, ni sur un plan politique. Néanmoins elles manifestent toutes un véritable renversement de perspective. La contrainte communautaire étant posée, qui n'est d'ailleurs que la conséquence d'un choix fait en commun avec nos partenaires européens, plutôt que de se crispier sur le maintien de règles manifestement discriminantes, il convient d'œuvrer pour qu'un système fiscal modernisé et ouvert favorise le développement des entreprises françaises et repose sur une relation de confiance mutuelle entre l'administration et les contribuables.

Quelles étaient les difficultés ?

En premier lieu, la suppression ou le remaniement de certains avantages pouvait poser de sérieux problèmes. Ainsi en était-il, d'une part, des aides fiscales à destination d'entreprises qu'il était souhaitable de sauvegarder ou de voir créées (entreprises nouvelles, en difficultés, installées sur des territoires nécessitant un développement).

En deuxième lieu, la maîtrise par l'administration fiscale des montants imposables en France se trouvait remise en cause, notamment dans le domaine de la lutte contre l'évasion et la fraude fiscale, qu'il s'agisse de l'imposition des particuliers quittant le territoire national ou des groupes de sociétés réalisant des transactions internationales.

Enfin, comme il a été vu, l'ouverture des avantages fiscaux liés à la détention d'actifs, notamment les produits d'épargne, de capital-risque et l'avoir fiscal, jusqu'alors réservés aux actifs français, érodait un des arguments en faveur de ces avantages, puisque les entreprises ou organismes français n'en seraient plus

les seuls bénéficiaires finaux, leur suppression étant en revanche tout à fait inconcevable.

Dans les trois directions évoquées, une mise en conformité avec le droit européen rendait indispensable de privilégier une relation de confiance avec les contribuables nationaux et communautaires plutôt qu'une approche négative reposant sur la sanction. La crainte d'une perte de recettes fiscales ne peut justifier le maintien de mesures discriminantes et encore moins l'adoption de nouvelles règles de ce type. On songe bien sûr à l'institution par la loi de finances pour 1999 des dispositifs d'imposition immédiate des plus-values en report et des plus-values latentes en cas de transfert du domicile fiscal hors de France, dont l'incompatibilité avec le droit communautaire ne faisait guère de doute. Ce qui fut confirmé par la décision de la Cour de justice des Communautés européennes en date du 11 mars 2004 dans l'affaire M. de Lasteyrie du Saillant.

Outre la suppression de ces impositions immédiates par les articles 19 de la loi de finances pour 2005 et 61 de la loi de finances rectificative pour 2005, avec dégrèvement d'office de l'impôt et rétablissement des reports, ce sont surtout les dispositifs de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales à destination des personnes morales qui ont été réaménagés pour intégrer la contrainte communautaire tout en restaurant l'efficacité qu'ils avaient perdue. L'article 104 de la loi de finances pour 2005 a ainsi réformé l'article 209 B du code général des impôts, permettant l'imposition des bénéfices provenant d'entités établies dans un pays à régime fiscal privilégié. Profondément aménager pour cibler les cas caractérisés d'évasion et de fraude fiscales, le nouveau dispositif prévoit son inapplicabilité aux entreprises ou entités juridiques établies ou constituées dans un État de la Communauté européenne, lorsque l'exploitation ou la participation ne peut être regardée comme constitutive d'un montage artificiel dont le but serait de contourner la législation fiscale française.

Dans tous les cas, il s'agit bien de faire confiance aux contribuables, avec des mécanismes d'imposition clairs et précis, et de privilégier la concertation. On peut à cet égard souligner la consécration des pratiques de rescrit et donner en exemple le renforcement des accords préalables en matière de prix de transfert et la création d'un rescrit sur la présence d'un établissement stable (articles 19 et 20 de la loi de finances rectificative pour 2004).

III.- UNE DÉMARCHE D'OUVERTURE : LA POLITIQUE FISCALE POUR REPOUDRE AUX DÉFIS DU FUTUR

A.- FAIRE FACE AU DEFI DEMOGRAPHIQUE

Les projections démographiques concernant l'allongement de la durée de la vie et la fin d'activité des « baby-boomers » sont connues de tous depuis suffisamment longtemps. Aussi notre majorité est-elle allée au-delà de la dissertation des experts et des déclarations d'intention précautionneuses.

1.- La sauvegarde du système de retraites

Notre majorité a fait face en réformant notre système de retraite par répartition et, en parallèle, en incitant les Français à se constituer une épargne retraite en franchise d'impôt. On perçoit ici la différence d'approche avec les *a priori* idéologiques de la précédente législature dont la préoccupation aura été d'abroger expressément une loi – la loi Thomas – dont elle s'était ingéniée à empêcher la mise en œuvre en ne prenant pas le décret nécessaire à son application.

Le régime de déduction du revenu imposable des cotisations versées aux régimes de retraite obligatoires et facultatifs a été refondu. Les cotisations versées à des régimes de prévoyance qui étaient soumises à un plafond de déduction commun avec celui applicable aux cotisations aux régimes de retraite font l'objet de plafonds de déduction spécifiques. De nouveaux instruments d'épargne retraite ont été créés : il s'agit du plan d'épargne retraite populaire (PERP) et du plan d'épargne pour la retraite collectif (PERCO). Ainsi, l'ensemble des contribuables, qu'ils soient salariés ou non, disposent de possibilités équivalentes de déduction des cotisations versées au titre de régimes de retraite. Même si le dispositif du PERP doit pouvoir être encore amélioré, son démarrage est tout à fait positif.

2.- L'anticipation du relais entre les générations

Dans le domaine de la fiscalité du patrimoine, la démographie joue également un rôle fondamental. Les comportements d'épargne sont notamment déterminés par l'âge et les phénomènes de classe d'âge doivent être accompagnés pour en maîtriser les effets économiques. Compte tenu de l'allongement de la durée de la vie et de la sortie prochaine du marché du travail de la génération du « baby boom », c'est dans le domaine des donations qu'il a paru nécessaire d'intervenir.

Il est bien évident que les jeunes générations font un emploi différent des sommes dont ils disposent et qu'il est fort utile pour l'économie et la croissance de favoriser la transmission anticipée du patrimoine de leurs ascendants (effet investissement et consommation), particulièrement dans un contexte

d'allongement de la durée de la vie qui retarde la mobilité intergénérationnelle de l'épargne. Pour inciter au transfert de l'épargne vers les jeunes générations, plusieurs mesures ont été adoptées.

S'agissant des abattements, il convient de rappeler que le relèvement des abattements sur les droits de mutation à titre gratuit, précédemment évoqué, s'applique aux donations. Par exemple, une somme de 50.000 euros peut être transmise en franchise de droits à chacun de ses enfants. On peut également relever que l'application de l'abattement aux donations au profit du partenaire d'un PACS n'est plus conditionnée par aucun délai (article 7 de la loi de finances pour 2005). Par ailleurs, l'article 8 de la loi de finances pour 2006 a réduit de dix à six ans le délai au-delà duquel intervient la dispense de rapport fiscal des donations antérieures, permettant de nouveau l'application pleine et entière des taux et des abattements pour la détermination des droits de mutation à titre gratuit.

S'agissant spécifiquement des donations en numéraire, d'une part, l'abattement au profit de chacun des petits-enfants, institué par la loi du 12 avril 1996 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, qui n'avait pas été remis en cause, a été porté de 15.000 à 30.000 euros par l'article 12 de la loi de finances pour 2003. D'autre part, une mesure temporaire d'exonération a été adoptée pour les dons de sommes d'argent réalisés 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 (article premier de la loi du 9 août 2004 pour le soutien à la consommation et à l'investissement). Applicable initialement aux dons effectués entre le 1^{er} janvier 2004 et le 31 mai 2005 dans la limite de 20.000 euros, cette mesure a été prolongée jusqu'au 31 décembre 2005 et le montant des droits exonéré porté à 30.000 euros (article 35 de la loi du 26 juillet 2005 pour la confiance et la modernisation de l'économie). Une nouvelle exonération a été instituée du même montant (30.000 euros) pour les mêmes bénéficiaires sous condition de emploi dans une entreprise, applicable aux donations effectuées entre le 1^{er} janvier 2006 et le 31 décembre 2010 (article 6 de la loi du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises).

Enfin, la réduction des droits de mutation en fonction de l'âge du donateur, qui incite à procéder au plus tôt à la transmission de son patrimoine, a été renforcée et réactualisée. Sous les précédentes législatures, la loi du 12 avril 1996 précitée l'avait étendue aux donations autres que les donations-partages et l'article 39 de la loi de finances pour 1999 avait relevé les taux de réduction applicables à ces donations à 50% en deçà de 65 ans et 30% entre 65 et 75 ans tout en supprimant par ailleurs la distinction des taux selon la nature des donations. De même, des mesures temporaires de relèvement des taux entre 65 et 75 ans, à savoir 35%, avaient été prises (loi du 12 avril 1996, prorogée par l'article 17 de la loi de finances pour 1998).

Sous la présente législature, mesure temporaire d'incitation et d'accélération des donations et aménagement pérenne ont également été associées. L'article 17 de la loi de finances pour 2004 a institué un dispositif temporaire en

matière de donations consenties en pleine propriété, prévoyant qu'entre le 25 septembre 2003 et le 30 juin 2005, elles bénéficieraient d'une réduction de droits de 50% quel que soit l'âge du donateur. Cette mesure a été prolongée jusqu'au 31 décembre 2005 par l'article 16 de la loi de finances pour 2005. L'article 9 de la loi de finances pour 2006 a procédé au relèvement des tranches d'âge de cinq ans, afin de tenir compte de l'allongement de la durée de la vie ⁽¹⁾.

3.- La problématique spécifique de la transmission d'entreprise

La question de la transmission d'entreprise appelle un commentaire particulier et justifie la mise en place de dispositifs spécifiques en matière de donations. Le souci est bien entendu de garantir la poursuite de l'activité et des emplois qu'elle assure. La donation d'entreprise répond à deux soucis : celui de transmettre une activité à un repreneur et celui d'organiser dans les meilleures conditions possibles cette passation de pouvoir. La fiscalité doit aussi s'efforcer de ne pas mettre en péril les entités qui doivent changer de dirigeants, leur nombre étant particulièrement élevé du fait du départ à la retraite de la génération du « baby boom ». En 2002 déjà, une entreprise sur cinq ne faisait pas l'objet d'une reprise, alors que 700.000 départs à la retraite de chefs d'entreprises étaient à prévoir pour les dix années suivantes selon l'INSEE, 800.000 à 900.000 le seraient d'ici 2020 selon le réseau national des chambres de commerce et d'industrie.

D'une part, l'abattement sur les transmissions d'entreprise conditionné à un pacte de conservation, institué sous la précédente législature en faveur des successions, a été étendu aux donations. Il est en effet préférable pour l'entreprise que la reprise de son activité par une nouvelle équipe s'effectue dans de bonnes conditions. En outre, il peut être positif pour l'entreprise d'y insuffler une nouvelle dynamique par le renouvellement de sa direction. Il est apparu que le très bon dispositif du pacte de conservation mis en place pour les successions ne devait pas avoir pour seul objet de surmonter des difficultés liées à une transmission non préparée, mais également d'anticiper la transmission en organisant du vivant du dirigeant les conditions de la reprise par ses successeurs. Anticiper une succession, c'est s'assurer que l'entreprise ne subira pas les effets négatifs qu'induit le décès d'un dirigeant, à savoir des droits de succession élevés, mettant en péril une reprise, mais aussi de mauvaises performances de l'entreprise.

L'article 43 de la loi du 1^{er} août 2003 pour l'initiative économique a étendu l'abattement de moitié concernant les successions aux donations en pleine propriété sur la valeur des biens affectés à l'exploitation d'une entreprise individuelle ou celle des parts ou actions de la société. L'article 28 de la loi du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises a relevé cet abattement

(1) Il convient de noter en revanche que, compte tenu de la réforme du barème de l'usufruit, les taux de réduction applicable aux donations en nue-propriété ont été abaissés à 35% et 10% par l'article 17 de la loi de finances pour 2004.

pour le porter à 75%, ce relèvement visant les donations, et en a étendu l'application aux donations avec réserve d'usufruit ⁽¹⁾.

D'autre part, les dirigeants de petites entreprises éprouvent souvent des difficultés à trouver un repreneur dans ou en dehors de leur environnement familial. Afin d'éviter la disparition de leur entreprise et préserver les emplois, la donation aux salariés devait être facilitée. Tel fut l'objet de l'article 45 de la loi pour l'initiative économique précitée qui exonère de droits de mutation les donations de fonds de commerce ou de clientèle ou de fonds artisanaux à un ou plusieurs des salariés dans la limite de 300.000 euros de valeur des actifs donnés. Cette disposition remplace l'ancien abattement fiscal de 15.000 euros par personne, soumis à une procédure lourde d'agrément ministériel. Elle complète dans le volet des transmissions les différents dispositifs d'allègement des plus-values professionnelles, précédemment rappelés, qui ont conditionné l'octroi d'un avantage, soit à la transmission de l'ensemble de la branche, soit à la poursuite des activités.

B.- FAIRE FACE AU DÉFI DE LA PUISSANCE ÉCONOMIQUE

1.- Un nouvel élan en faveur de la recherche et de l'innovation

Alors que l'effort de recherche de la France, exprimé en pourcentage du PIB, est inférieur à celui de ses principaux partenaires et qu'il apparaît de plus en plus que seule l'innovation est désormais à même de garantir la compétitivité des entreprises ainsi qu'une croissance économique forte et durable, l'accent a été mis, tout au long de la législature, sur le renforcement des incitations fiscales en faveur de l'activité de recherche ainsi que sur l'amélioration de leur efficacité.

Principal instrument fiscal en faveur de l'effort de recherche des entreprises, le crédit d'impôt recherche a été substantiellement renforcé par les articles 83 de la loi de finances pour 2004 et 22 de la loi de finances pour 2006. Il prend désormais en compte non seulement l'accroissement des dépenses de recherche mais également le volume de celles-ci, cette disposition étant naturellement très favorable aux entreprises qui exposent régulièrement des dépenses de recherche et d'autant plus légitime que l'activité de recherche, par nature, s'inscrit dans la durée.

La liste des dépenses éligibles a été successivement élargie afin de tenir compte des nouvelles formes et des nouveaux enjeux de l'activité de recherche. Désormais, les frais de défense des brevets, de dépôt et de défense des dessins et modèles (dans le cas des entreprises du secteur textile-habillement cuir) ainsi que

(1) L'impact de l'application de l'abattement pour les donations avec réserve d'usufruit est limité en n'autorisant pas le cumul avec la réduction des droits de mutation en fonction de l'âge du donateur.

de veille technologique sont considérés comme des dépenses de recherche ouvrant droit au crédit d'impôt recherche ⁽¹⁾.

Enfin, parce que la force d'une recherche nationale tient au vivier de ses chercheurs, pour renforcer l'attractivité des carrières scientifiques, notamment par l'élargissement des débouchés offerts aux jeunes docteurs, l'article 22 de la loi de finances pour 2006 prévoit que les dépenses exposées pour l'emploi de ces derniers sont, à compter du 1^{er} janvier 2005, prises en compte dans le calcul du crédit d'impôt pour le double de leur montant ⁽²⁾.

Afin d'adapter le régime du crédit d'impôt recherche aux conditions réelles de l'activité de recherche dans les entreprises, notamment au développement de la sous-traitance, les dépenses exposées pour la réalisation d'opérations de recherche confiées à des organismes de recherche publics ou privés ou à des experts scientifiques et techniques agréés, entrent dans la base de calcul du crédit d'impôt pour un montant de 2 millions d'euros par an, plafond porté à 10 millions d'euros lorsqu'il n'y a pas de liens de dépendance entre l'entreprise et les organismes susmentionnés.

Enfin, le plafond du crédit d'impôt recherche a été successivement rehaussé de 6,1 millions d'euros à 8 puis à 10 millions d'euros par entreprise.

Au total, ce ne sont pas moins de 760 millions d'euros qui, au titre du crédit d'impôt recherche, seront consacrés, en 2006, au soutien à la recherche.

● Par ailleurs, le constat qu'une part non négligeable des innovations résulte des « start-up » – en d'autres termes d'entreprises récentes consacrant d'importantes ressources à l'activité de recherche dans des domaines à haute valeur ajoutée – a conduit à la création, par l'article 13 de la loi de finances pour 2004, d'un statut adapté à ces « jeunes entreprises innovantes » (JEI). Ces entreprises sont, dans leurs premières années, particulièrement fragiles. La charge fiscale peut handicaper leur développement. Aussi bénéficient-elles, en application de l'article 44 *sexies* A du code général des impôts, d'une exonération totale d'impôt sur les bénéfices pendant 3 ans suivie d'une exonération partielle de 50% pendant deux ans, d'une exonération totale d'imposition forfaitaire annuelle tout au long de la période au titre de laquelle elles conservent la qualité de jeune entreprise innovante et, sur délibération des collectivités territoriales, d'une exonération de la taxe professionnelle et de la taxe foncière sur les propriétés bâties pendant 7 ans. L'article 131 de la même loi les a par ailleurs exonérées de cotisations sociales patronales pour les chercheurs, les techniciens, les gestionnaires de projet de recherche-développement, les juristes chargés de la

(1) Parallèlement, l'article 45 de la loi de finances rectificative pour 2005 a instauré un crédit d'impôt pour les dépenses de conception engagées par les entreprises relevant des métiers d'art.

(2) Ainsi, pour une entreprise qui engage un jeune docteur auquel elle verse une rémunération de 50.000 euros, le montant des dépenses relatives à celui-ci entre dans l'assiette du calcul du crédit d'impôt recherche à hauteur de 200.000 euros (50.000 € x 2 au titre des dépenses de personnel et 50.000 € x 2 au titre des dépenses de fonctionnement).

protection industrielle et des accords de technologie liés au projet et les personnels chargés de tests préconcurrentiels, qu'elles emploient.

En matière de capital risque, les divers aménagements apportés aux FCPR et FCPI (le dernier a été opéré par l'article 32 de la loi de finances rectificative pour 2005), la création des fonds d'investissement de proximité (article 26 de la loi pour l'initiative économique), des sociétés unipersonnelles d'investissement à risque (article 91 de la loi de finances initiale pour 2004), attestent d'un engagement fort en faveur de cette forme d'investissement, indispensable levier de développement et de croissance des petites et moyennes entreprises. Surtout, la réduction d'impôt spécifique aux souscripteurs de parts de FCPI, déjà prorogée jusqu'au 31 décembre 2006 par l'article 78 de la loi de finances initiale pour 2002, a été complétée par une réduction identique pour les FIP. Leur prorogation jusqu'au 31 décembre 2010 par l'article 81 de la loi de finances initiale pour 2006 atteste de la consolidation de ces dispositifs.

La recherche, facteur clef de la compétitivité des entreprises, est d'autant plus efficace qu'elle repose sur un regroupement de ses acteurs, dans des entités visibles au plan mondial. C'est pourquoi le Comité interministériel de l'aménagement et du développement du territoire (CIADT) du septembre 2004 a décidé de mettre en place des pôles de compétitivité afin de développer des activités industrielles, la recherche et l'emploi et de conforter les territoires, tant dans les domaines technologiques en émergence (nanotechnologies, biotechnologies, microélectronique...) que dans des domaines plus matures (automobile, aéronautique, agroalimentaire...).

Afin d'inciter les entreprises présentes sur ces pôles à coopérer entre elles, mais également avec des laboratoires publics ou privés, des établissements d'enseignement supérieur ou des organismes concourant aux transferts de technologie, à des projets de recherche et de développement, l'article 24 de la loi de finances pour 2005 leur accorde plusieurs allègements fiscaux : l'exonération totale d'impôt sur les bénéfices pour les résultats des trois premiers exercices bénéficiaires et un abattement de 50 % au titre des deux exercices bénéficiaires suivants, l'exonération totale de l'imposition forfaitaire annuelle (IFA) et, sur délibération des collectivités locales, l'exonération pendant cinq ans de taxe foncière sur les propriétés bâties et de taxe professionnelle.

Le CIADT du 12 juillet 2005 avait labellisé 67 pôles sur les 105 dossiers de candidature reçus à cette date. Depuis le CIADT du 6 mars 2006, après le dépôt de nouvelles candidatures et la fusion de pôles existants, 66 pôles sont labellisés. Parmi eux ont été distingués 6 pôles mondiaux et 10 pôles à vocation mondiale. Le montant des aides de l'État aux pôles de compétitivité, que ce soit sous forme de dépenses fiscales, d'allègements de charges ou de subventions des fonds d'intervention des ministères, de l'Europe et des collectivités locales atteindront plus de 1,5 milliard d'euros sur trois ans.

La fiscalité ne constitue qu'un outil parmi d'autres pour encourager l'activité de recherche. La majorité a montré l'attention qu'elle porte à l'avenir de la recherche en créant l'Agence de l'innovation industrielle, en la dotant de moyens à la hauteur de l'enjeu, et en adoptant la loi de programme du 18 avril 2006 pour la recherche. Cette loi, fruit d'une large concertation entre tous les acteurs de la recherche, a pour ambition de réformer en profondeur le système de recherche et d'innovation français afin de renforcer sa qualité et sa compétitivité. Pour accompagner cette réforme, le Gouvernement dégagera 19,4 milliards d'euros supplémentaires entre 2005 et 2010

2.- La présence au monde

Préparer l'avenir, c'est aussi inciter nos entreprises à être présentes sur les marchés émergents qui, de l'Amérique latine à l'Asie du Sud-est, constituent les principales zones de croissance dans le monde. Or, les petites et moyennes entreprises, contrairement aux grandes entreprises, ne participent que très faiblement à l'internationalisation de l'économie française. Ainsi, d'après la direction des douanes et des droits indirects, les PME françaises ne représentent que 22,5% du chiffre d'affaires à l'exportation des entreprises françaises et à peine 4% de nos PME ont une activité internationale.

Fort de ce constat comme de la complexité des dispositifs existants en matière de soutien à l'exportation, l'article 20 de la loi de finances pour 2005 a institué un crédit d'impôt de 40.000 euros (majoré à 80.000 euros dans le cas des associations soumises à l'impôt sur les sociétés et des GIE regroupant des PME) au titre des dépenses de prospection commerciale en vue d'exporter hors de l'Espace économique européen, cette limitation géographique ayant été supprimée par l'article 52 de la loi de finances rectificative pour 2005. Subordonné au recrutement d'une personne spécialement affectée à l'activité de prospection commerciale ou d'un volontaire international en entreprise (VIE), ce dispositif est en outre de nature à donner une première expérience internationale à des jeunes diplômés qui en sont souvent dépourvus.

La majorité a également pris des mesures d'adaptation de l'impôt sur le revenu indispensables à un traitement fiscal conforme à la réalité des efforts des entreprises et de leurs salariés pour développer notre présence sur les marchés extérieurs. Le régime fiscal applicable aux salariés détachés à l'étranger a été rénové et étendu aux dépenses de prospection commerciale exercées pendant 120 jours sur une période de douze mois.

Un nouveau régime fiscal incitatif a été mis en place pour les salariés appelés par une entreprise établie dans un autre État à venir exercer temporairement leurs fonctions en France. Le régime d'exonération des suppléments de rémunération liés à la situation d'« impatrié » a en outre été assoupli en ramenant de dix ans à cinq ans la condition de non-domiciliation en France avant la prise de fonctions dans notre pays.

3.- L'assise financière des entreprises

a) Encourager le développement d'un actionnariat domestique stable

C'est une importante réforme de l'imposition des plus-values mobilières qui a été adoptée en loi de finances rectificative pour 2005, non sans réflexions préalables sur ses modalités d'application. Consistant en un abattement d'un tiers par année de détention au-delà de la sixième année, elle s'appliquera de fait à compter du 1^{er} janvier 2012, le délai de détention courant à compter du 1^{er} janvier 2006 ou de la date d'acquisition si elle est postérieure. Une exonération totale est donc obtenue à compter de huit ans de détention, ce délai manifestant la preuve d'un engagement économique concourant à la stabilité de l'actionnariat des entreprises, sans pour autant conduire à l'inertie des marchés.

C'est un peu sur le modèle des plus-values immobilières qu'il a paru pertinent de considérer qu'au-delà d'une certaine durée de conservation, la plus-value dégagée sur la cession de valeurs mobilières ou de droits sociaux devait être réduite voire exonérée. Néanmoins, les décisions économiques qui président à l'acquisition et la revente d'un bien immobilier ou à celles d'actions ou de droits sociaux ne sont pas comparables et il convient d'insister sur l'objectif poursuivi par la réforme. Si l'investisseur en capital escompte souvent des profits supérieurs à ceux qu'il pourrait retirer d'un autre placement, ce qui *a priori* plaide pour l'imposition de ces profits du fait de leur relative autonomie par rapport aux montants investis, cet investisseur assume en contrepartie, pendant toute la durée de détention, un risque financier. Or, cette prise de risque est la condition indispensable à la solidité financière des entreprises, donc à leur capacité de se projeter dans l'avenir, de se développer, de surmonter les crises qu'elles sont susceptibles de rencontrer et de créer des emplois. Nier cette corrélation revient à faire fi de la réalité économique de la prise de participation dans l'entreprise, au profit d'une analyse de pure gestion financière de portefeuille.

L'actionnaire est un des acteurs qui permet la performance d'une entreprise et qui retire des gains à hauteur de celle-ci. Si le contribuable souhaite investir son épargne, généralement issue du produit de son travail déjà imposé à l'impôt sur le revenu, dans une entreprise et ainsi accompagner l'activité de cette dernière, les dividendes perçus étant le cas échéant eux-mêmes imposés, il paraît pour le moins dommageable de le dissuader de s'engager dans cette démarche par une imposition trop lourde au jour de la cession de ses parts ou actions. Au contraire, il est opportun d'encourager le choix d'une épargne productive mise au service de l'économie et de la croissance. Si un avantage fiscal ne peut suffire à motiver une démarche micro-économique, essentiellement déterminée par des critères économiques, il intervient comme facteur de décision pour certains arbitrages dans l'allocation des actifs et peut donc s'avérer efficient. Encore faut-il s'assurer de son efficacité globale, c'est à dire cibler les cas où l'épargne est effectivement productive.

Notre économie pâtit d'une insuffisante orientation de l'épargne vers certaines catégories d'agents créateurs de richesses. Ce constat d'un manque chronique de financement de long terme a conduit à mettre en place des incitations fiscales permettant d'accroître la rentabilité relative nette des différents actifs pour favoriser le développement d'un actionnariat domestique. Parmi les mesures prises antérieurement à la présente législature, il est possible de citer le plan d'épargne en actions ou encore les contrats d'assurance-vie investis en actions⁽¹⁾. Ces produits ouvrent cependant droit à un avantage fiscal sans que celui-ci soit subordonné à une véritable décision d'investissement dans une entreprise, en autorisant notamment des réallocations d'actifs sans condition de durée de détention au sein du portefeuille⁽²⁾ qui ne servent pas nécessairement les entreprises dont le capital est détenu.

Au cours de cette législature, les réformes ont été opérées du point de vue de l'entreprise, en cherchant le développement d'un actionnariat domestique, mais en portant aussi l'accent sur l'objectif de stabilité de celui-ci donc, au niveau de l'actionnaire, sur la détention longue plus que sur le véhicule d'épargne. L'objectif est d'orienter l'allocation d'une partie des revenus vers les actifs risqués en récompensant le placement de longue durée, qui devient ainsi intéressant pour l'individu et profitable à l'entreprise, donc à la collectivité. C'est ce raisonnement qui justifie, en matière de plus-values mobilières, l'instauration d'un abattement par ligne de titres fondé sur la durée de détention, que l'action soit détenue au nominatif ou de façon intermédiée.

b) Le soutien aux petites entreprises, vecteur indispensable de croissance et de développement

Préparer l'avenir, c'est bien sûr assurer la présence d'un tissu économique solide et diversifié qui puisse animer nos territoires. Compte tenu des activités qu'elles recouvrent et des emplois qu'elles assurent, cette dynamique des territoires passera nécessairement par le maintien, la création et le développement des petites entreprises, particulièrement des très petites entreprises (TPE). En ce sens, des mesures de deux types ont été prises. Les premières tendent à conforter l'assise de ces entreprises en prévoyant une imposition moindre des plus-values d'activité ou de cession. Les secondes visent à favoriser la reprise des activités existantes, notamment en vue de garantir le maintien des commerces et services de proximité.

- L'imposition des plus-values d'activité ne doit pas avoir pour effet de déstabiliser les entreprises individuelles et les sociétés de personnes relevant de l'impôt sur le revenu qui ont besoin de ces profits pour autofinancer leur activité et

(1) À cet égard, l'article premier de la loi de modernisation et de confiance dans l'économie du 26 juillet 2005 autorise en neutralité fiscale la transformation des contrats en euros en contrats en unités de compte.

(2) On pourra se référer à l'article de Bruno Séjourné « Ressources et usages. Les circuits de l'épargne et son utilisation », paru dans le numéro 331 des Cahiers français, avril-mai 2006, qui avance les résultats mitigés en matière d'incitation à l'actionnariat stable par de tels dispositifs, son analyse mettant néanmoins en lumière l'impact réel de la fiscalité dans les comportements micro-économiques.

assurer leur développement. La cession d'éléments d'actifs doit pouvoir par exemple, dans certaines périodes difficiles, permettre de maintenir des emplois et éviter que ces derniers constituent la variable d'ajustement. Les petites entreprises doivent donc faire l'objet d'une attention particulière et d'un régime fiscal adapté à l'enjeu.

Prévu à l'article 151 *septies* du code général des impôts sous forme d'une exonération sous condition de seuil de chiffre d'affaires, ce régime a été fortement consolidé. Tout d'abord et principalement, l'article 41 de la loi pour l'initiative économique du 1^{er} août 2003 a sensiblement relevé les seuils de recettes en deçà desquels les plus-values réalisées par l'entreprise ou la société de personnes bénéficient d'une exonération, les fixant désormais à 250.000 euros pour les ventes de biens et 90.000 euros pour les services, instituant par ailleurs une exonération dégressive pour ces deux catégories jusqu'à, respectivement, 350.000 euros et 126.000 euros. Ensuite, l'article 37 de la loi de finances rectificative pour 2005 a apporté plusieurs aménagements. Notamment, les montants fixés pour les seuils de recettes ont été de fait relevés par une appréciation hors taxes et, pour les sociétés de personnes, par une appréciation au niveau de l'associé.

Il convient d'ajouter que les entreprises et les sociétés de personnes soumises à l'impôt sur le revenu qui réalisent des plus-values immobilières dans le cadre d'une activité commerciale industrielle, artisanale, libérale ou agricole bénéficient désormais d'une exonération de ces plus-values. L'article 36 de la loi de finances rectificative pour 2005 a en effet institué, répondant en cela à une demande récurrente, un abattement de 10% par année de détention au-delà de la cinquième ⁽¹⁾.

Il était en effet logique, du fait de la perméabilité de la frontière entre patrimoine privé et patrimoine professionnel pour les entités relevant de l'impôt sur le revenu, par cohérence avec l'exonération dont bénéficient les particuliers au terme de quinze ans de détention, d'adopter un mécanisme d'abattement similaire. Il convient de souligner que cette mesure a un impact fort pour les petites entreprises dont les murs ont une valeur bien supérieure à celle du fonds d'activité et qui ne pouvaient jusqu'alors bénéficier pleinement des dispositifs d'exonération au titre des plus-values professionnelles.

- La pérennisation des activités ainsi développées constitue bien évidemment l'autre volet de la politique de soutien aux PME. Cette notion d'activités a conduit à mettre au point des dispositifs d'exonération dont l'application est conditionnée à leur poursuite, soit de façon implicite en obligeant à la reprise de la branche complète d'activité, soit en imposant la continuité de l'activité pendant une certaine durée. Deux mesures phares doivent ici être soulignées.

(1) Plus précisément, cet abattement s'applique sur le montant de plus-values à long terme portant sur des biens immobiliers et des droits ou parts de sociétés à prépondérance immobilière lorsque les actifs immobiliers sont affectés à l'exploitation de l'entreprise, excluant notamment les terrains à bâtir.

La première concerne le différé d'imposition des plus-values à l'occasion de la transmission à titre gratuit d'une entreprise individuelle. Codifié à l'article 41 du code général des impôts, ce régime a été considérablement amélioré par l'article 52 de la loi de finances rectificative pour 2003. Celui-ci a transformé le sursis de paiement existant en report d'imposition jusqu'à la cession des éléments. En outre, si l'activité est poursuivie pendant au moins cinq ans par l'un des bénéficiaires de la transmission, la totalité des plus-values en report sont exonérées. Ce régime s'applique également aux sociétés de personnes pour les transmissions à titre gratuit de droits ou parts à une personne physique.

Surtout, il a été institué un régime spécifique d'exonération pour les transmissions de branches complètes d'activité, fondé sur la valeur de la branche cédée. Créé d'abord sous la forme d'un régime provisoire par l'article 13 de la loi pour le soutien à la consommation et à l'investissement du 9 août 2004, consistant en une exonération totale pour les cessions de branches complètes d'activités d'une valeur inférieure à 300.000 euros intervenant entre le 1^{er} juin 2004 et le 31 décembre 2005, ce dispositif a été étendu et pérennisé par l'article 34 de la loi de finances rectificative pour 2005. Depuis le 1^{er} janvier 2006, il s'applique à toutes les transmissions, à titre onéreux ou gratuit, d'entreprises individuelles, de branches complètes d'activités, ainsi qu'à l'intégralité des droits ou parts de sociétés de personnes détenues par le cédant. L'exonération, qui couvre désormais les plus-values réalisées au titre d'une activité industrielle, commerciale, artisanale, mais aussi agricole, hors celles de nature immobilière, est renforcé par l'institution d'un mécanisme dégressif lorsque la valeur transmise est comprise entre 300.000 et 500.000 euros. Les activités qui font l'objet d'un contrat de location-gérance ou un contrat comparable sont également incluses si la transmission est réalisée au profit du locataire.

C.- ADAPTER NOTRE SYSTEME FISCAL AUX EXIGENCES ENVIRONNEMENTALES

L'importance accordée à l'environnement sous la présente législature, dont témoigne la constitutionnalisation de la Charte de l'environnement, s'est notamment traduite par un renforcement significatif de l'incitation au développement des biocarburants et par l'aménagement de la fiscalité applicable à l'automobile afin de la rendre plus conforme aux exigences écologiques.

1.- L'énergie et les biocarburants

Le prix de l'énergie constitue l'une des préoccupations majeures de nos concitoyens. En effet, le cours du baril de pétrole a connu une hausse ininterrompue depuis plusieurs années entraînant une augmentation conséquente du prix à la consommation ainsi qu'une baisse des recettes fiscales de l'État (TIPP et TVA pétrolière) que la Commission de transparence sur la fiscalité pétrolière a estimé, le 27 avril dernier, à 212 millions d'euros pour l'année 2005.

Contrairement à une idée largement répandue dans l'opinion publique, l'État ne profite aucunement de la hausse des prix du pétrole.

De nombreuses mesures ont été prises ces deux dernières années afin d'alléger la charge de l'augmentation des prix de l'énergie pour les personnes, entreprises comme particuliers, les plus touchées. Des dispositifs de remboursements partiels de TIPP en faveur des agriculteurs et des entreprises de transport routier de marchandises et de transport public de voyageurs ont ainsi été institués ou prorogés par les articles 30 et 33 de la loi de finances pour 2005. Les agriculteurs utilisant du gaz naturel dans le cadre de leur activité, notamment les serristes, bénéficient par ailleurs d'un remboursement partiel de la taxe de consommation sur le gaz naturel (TICGN), en application de l'article 3 de la loi de finances rectificative pour 2004. Ces dispositifs de remboursement partiel de TIPP et de TICGN en faveur des agriculteurs ont été prorogés et renforcés par l'article 5 de la loi de finances rectificative pour 2005.

S'agissant des particuliers et à l'initiative du Gouvernement, une aide à la cuve de 75 euros a été instituée en faveur des ménages non imposables se chauffant au fioul domestique. D'autres mesures budgétaires ont été mises en œuvre, notamment en faveur de la pêche, elle aussi durement touchée par la hausse du prix du mazout.

Cependant, la réponse à la contrainte que représente pour notre pays la hausse des prix du pétrole ne peut être uniquement fiscale. En effet, de telles mesures rencontrent vite leurs limites. Non seulement le droit communautaire contraint fortement la possibilité pour les États de moduler leur fiscalité énergétique, mais le coût important des dites mesures justifie que l'outil fiscal soit ciblé sur les catégories les plus exposées à la hausse des prix de l'énergie. Quant à la TIPP flottante, dont certains réclament avec insistance le rétablissement, la preuve a été faite entre 2000 et 2002 qu'elle constitue une mesure complexe à mettre en œuvre, coûteuse pour les finances publiques et d'un gain très limité pour le consommateur.

Tout en intervenant dans les cas où la hausse des prix de l'énergie avait des conséquences particulièrement défavorables pour les consommateurs, la majorité a préféré mobiliser des ressources pour préparer notre pays à affronter un avenir dans lequel le pétrole, selon toute probabilité, sera de plus en plus rare et de plus en plus cher.

C'est ainsi que sous cette législature, un effort considérable a été accompli en faveur de la production et de l'utilisation des biocarburants. L'effort a porté en premier lieu sur l'augmentation des quantités agréées, c'est-à-dire ouvrant droit à la réduction de TIPP de l'article 265 *bis* A du code des douanes. Ainsi que l'a annoncé le Premier ministre M. Dominique de Villepin lors du salon agricole « SPACE » le 12 septembre 2005, l'objectif est d'accélérer le développement des biocarburants, en portant leur consommation à 5,75% du total dès 2008. En 2010, nous devons atteindre 7%, et en 2015 10% d'incorporation.

Inciter à l'accroissement de la production de biocarburants serait cependant une entreprise vaine si les distributeurs de carburants n'étaient pas parallèlement encouragés à incorporer des biocarburants dans les carburants qu'ils mettent à la consommation. C'est pourquoi, plutôt que d'instaurer une obligation légale d'incorporation qui serait contraire au droit communautaire, l'article 32 de la loi de finances pour 2005 ⁽¹⁾ a créé une nouvelle fraction de TGAP relative aux carburants dont sont redevables les distributeurs de carburants dès lors que leur taux d'incorporation de biocarburants n'atteint pas les niveaux de 1,2 % en 2005 ; 1,75% en 2006 ; 3,5% en 2007 ; 5,75% en 2008 ; 6,25% en 2009 et 7% en 2010.

De plus, afin de tenir compte des progrès de la recherche dans le domaine des biocarburants, l'article 19 de la loi de finances pour 2006 a étendu à de nouveaux produits le dispositif de réduction de TIPP. C'est ainsi qu'une réduction de TIPP de 25 euros par hectolitre est désormais applicable au biogazole de synthèse ainsi qu'aux esters méthyliques d'huile animale, les esters éthyliques d'huile végétale bénéficiant quant à eux d'une réduction de 30 euros par hectolitre.

La conjugaison de cette augmentation des quantités agréées et de la TGAP relative aux carburants devrait permettre à la France d'aller au-delà des obligations d'incorporation de biocarburants qui découlent de la directive 2003/30/CE du 8 mai 2003 qui a fixé un objectif minimal d'incorporation fixé à 5,75% à l'horizon 2010.

2.- L'incitation aux comportements plus respectueux de l'environnement

Le protocole de Kyoto fait obligation aux États de réduire leurs émissions de dioxyde de carbone, émissions auxquelles contribuent fortement les véhicules automobiles. Un ensemble de mesures a été adopté, en direction tant des entreprises que des particuliers, visant à les inciter à opter pour les véhicules les moins polluants.

a) L'adaptation de la fiscalité automobile

La loi de finances pour 2006 a modulé la fiscalité des véhicules automobiles en fonction de leurs performances environnementales :

– le barème de la taxe sur les véhicules de sociétés (TVS) a été aménagé par l'article 16 de la loi de finances en fonction des émissions de dioxyde de carbone des véhicules utilisés en France, quel que soit l'État dans lequel ils sont immatriculés, par les sociétés ou qu'elles possèdent et qui sont immatriculés en France ;

– l'article 17 de la même loi a limité au plan fiscal, pour la détermination du résultat imposable, les dotations aux amortissements et aux loyers s'agissant

(1) Ce dispositif a été aménagé par l'article 19 de la loi de finances pour 2006.

des véhicules émettant plus de 200 grammes par kilomètre de dioxyde de carbone ;

– l'article 18 de la même loi a créé une taxe additionnelle à la taxe sur les certificats d'immatriculation, applicable aux véhicules à forte émission de dioxyde de carbone et dont le produit est affecté à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME).

La loi de finances pour 2006 a également, dans son article 110, renforcé le crédit d'impôt en faveur de l'acquisition ou de la location de véhicules automobiles propres. D'une part, le montant de celui-ci a été porté de 1.525 à 2.000 euros et de 2.000 à 3.000 euros en cas de mise au rebut d'un véhicule mis en circulation avant 1997. D'autre part, le dispositif a été étendu aux véhicules fonctionnant exclusivement au moyen de l'énergie électrique. Enfin et surtout, le crédit d'impôt est désormais réservé aux véhicules dont les émissions de dioxyde de carbone sont inférieures à 140 grammes par kilomètre. En effet, l'objet du crédit d'impôt n'est pas tant d'encourager une technologie particulière que de promouvoir l'utilisation de véhicules automobiles propres, ce caractère « propre » des véhicules étant mesuré par le taux d'émission de dioxyde de carbone.

b) L'incitation à limiter les activités polluantes

Outre l'adaptation de la fiscalité automobile aux exigences écologiques, le champ d'application de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) a été élargi afin de mettre plus efficacement en œuvre le principe « pollueur-payeur » et, au-delà, d'inciter les entreprises à limiter leurs activités polluantes.

Ainsi, l'article 85 de la loi de finances rectificative pour 2004 a étendu le champ d'application de la TGAP relative aux déchets aux transferts de déchets industriels spéciaux de la France vers d'autres États, afin que les entreprises ne puissent plus s'exonérer par ce biais de cette taxe. De plus, une nouvelle fraction de la TGAP a été créée par l'article 32 de la loi de finances pour 2005 pour inciter les distributeurs de carburants à incorporer des biocarburants dans les carburants qu'ils mettent à la consommation sur le marché français.

À la fraction « bruit » de la TGAP a été substituée, par l'article 19 de la loi de finances rectificative pour 2003, une taxe sur les nuisances sonores aériennes calculée en fonction du bruit des avions au décollage et à l'atterrissage et dont le rendement a été fortement augmenté par l'arrêté du 21 décembre 2005 relatif à la classification acoustique des aéronefs à prendre en compte pour le calcul de cette taxe.

De plus l'article 86 de la loi de finances rectificative pour 2005 a doublé le taux de la TGAP que doivent acquitter les exploitants des installations de stockage de déchets ménagers et assimilés non autorisées par le code de l'environnement.

Enfin, même s'il ne s'agit pas d'une nouvelle fraction de la TGAP, il faut signaler que l'article 87 de la loi de finances rectificative pour 2005 a instauré une contribution financière due, à compter du 1^{er} janvier 2006, par toute personne qui fabrique, importe ou introduit sur le marché national à titre professionnel des équipements électriques et électroniques ménagers relevant des catégories mentionnées à l'annexe I A et à l'annexe I B de la directive 2002/96/CE du Parlement européen et du Conseil, du 27 janvier 2003, relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques, afin de financer la collecte, l'enlèvement et le traitement des déchets d'équipements électriques et électroniques ménagers.

IV.- UNE DEMARCHE DE RESPONSABILITE : LA POLITIQUE FISCALE PROGRESSIVEMENT SUBORDONNEE A LA CONSOLIDATION BUDGETAIRE

A.- UNE PRISE DE CONSCIENCE PROGRESSIVE MAIS FERME DE L'IMPERATIF DE L'ASSAINISSEMENT BUDGETAIRE

Du point de vue de la politique budgétaire dans son ensemble, la douzième législature aura été celle d'une salubre prise de conscience : l'accoutumance irresponsable de l'État à l'endettement facile ne peut se poursuivre sans réduire à néant, dans un futur d'autant plus proche que l'endettement s'emballe, les marges de manœuvre pour faire face aux défis de notre temps. De surcroît, elle constitue une injustice flagrante à l'égard des générations futures qui devront porter le fardeau de la dette alors même qu'elles auront leurs propres défis à relever.

Il ne fait désormais plus de doute, pour votre Rapporteur général, qu'au terme de près de vingt-cinq années de déficits ininterrompus, **l'urgence du redressement budgétaire doit s'imposer à la politique fiscale** et, à tout le moins, en fixer les bornes strictes.

Le tournant des années 2000 avait pourtant pu faire croire, un court moment, qu'une croissance forte et pérenne pourrait spontanément assainir les finances publiques sans qu'aucun effort ne soit réellement exigé des autorités politiques.

La précédente majorité, s'abusant sur la nature cyclique du rétablissement exceptionnel de l'économie (2,7% de croissance en moyenne entre 1997 et 2002 mais 3,5% entre 1998 et 2000), a ainsi cru pouvoir tout à la fois dépenser sans compter (les charges de l'État, entendues au sens large retenu dans le présent rapport⁽¹⁾ qui permet d'appréhender au plus près la réalité de la dépense publique portée par l'État, ont ainsi augmenté de 46 milliards d'euros⁽²⁾, soit de 17% entre 1997 et 2001), baisser brutalement, précipitamment sur les deux exercices 2000 et 2001, et spectaculairement les impôts (35 milliards d'euros⁽²⁾ d'allègements fiscaux sur la même période, soit une baisse de 16% des ressources de l'État) et améliorer la situation des finances de l'État (alors même que, dès juin 2002, l'audit de la situation des finances publiques réalisé par MM. Jacques Bonnet et Philippe Nasse, magistrats de la Cour des comptes, montrait sans appel qu'au terme de la législature le déficit du budget de l'État dépassait le montant « légué » en 1997 en s'établissant dans une fourchette allant de 46 à 48 milliards d'euros). Cette erreur d'appréciation a coûté d'autant plus cher qu'une politique plus prudente, tirant un parti équilibré des fruits abondants de la croissance, aurait

(1) C'est-à-dire en incluant la progression des crédits du budget général à périmètre constant, l'augmentation des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales ainsi que l'ensemble des dépenses « débudgétisées » d'une année sur l'autre mais correspondant à des charges publiques assumées par l'État (par exemple des ressources fiscales affectées par l'État à un organisme public afin de financer une politique particulière, à l'image des affectations de taxes diverses au profit de la sécurité sociale).

(2) En euros 2007.

permis de se rapprocher de l'équilibre budgétaire presque sans douleur pour la collectivité ⁽¹⁾.

Il faut cependant admettre, à ce stade, que **l'illusion de la croissance forte et pérenne** a tardé à se dissiper. De ce point de vue, le recours à un audit des finances publiques a manqué son objectif d'aide à la prise de conscience de la réalité de la situation des finances publiques. Les auditeurs MM. Jacques Bonnet et Philippe Nasse, s'en remettant il est vrai à l'expertise du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, tablaient dans leurs travaux sur « *une reprise de la conjoncture, d'abord modeste au premier semestre de 2002 puis affirmée au second, cette croissance étant supposée se poursuivre durant les deux années suivantes* », ajoutant même que ce scénario gardait « *une assez bonne vraisemblance* ». L'opposition accusait au même moment le Gouvernement de forcer abusivement le trait de l'héritage en s'appuyant sur des prévisions de croissance exagérément pessimistes. On a vu ce qu'il en fut.

Dans ce contexte, les décisions budgétaires prises à l'été et à l'automne 2002 ont été expansionnistes, 8,0 milliards d'euros étant alors injectés dans l'économie sous forme de baisses d'impôts (2,6 milliards d'euros dès 2002 avec la baisse de 5% de l'impôt sur le revenu et 1,8 milliard d'euros d'allègements fiscaux supplémentaires votés dans la loi de finances initiale pour 2003) et de hausses des dépenses (avec 2,9 milliards d'euros de crédits ouverts après l'alternance ⁽²⁾ auxquels il faut ajouter 0,6 milliard d'euros d'augmentation des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et 0,3 milliard d'euros de nouveaux allègements de charges sociales).

Pour autant, dès cette période s'est enracinée la conviction de la majorité que le rétablissement des finances publiques ne pouvait passer que par la reprise en main de la dépense publique, le budget pour 2003 s'appuyant pour la première fois sur une progression des dépenses de l'État limitée à l'inflation (la « norme zéro volume ») à partir, il est vrai, d'une référence aux dépenses 2002 ajustée ⁽²⁾.

Un premier cap fut cependant franchi durant le **premier semestre 2003**. Le tarissement des ressources de l'État lié à une **croissance atone** (0,8% sur l'année mais -0,1% en rythme annuel les deux premiers trimestres) a mis en évidence la fragilité d'une construction budgétaire appuyée, presque comme de coutume, sur une prévision de croissance de 2,5%, chiffre que chacun s'accordait alors à estimer proche du potentiel de notre économie. La surréaction des recettes fiscales au ralentissement conjoncturel, contrepartie exacte de leur emballement en phase haute du cycle économique, a brutalement creusé le déficit. En l'absence de la marge de sécurité qu'aurait dû dégager la précédente majorité durant la phase haute du cycle, le besoin de financement de l'État a alors largement franchi les limites imposées par nos engagements européens, atteignant un record historique de 56,8 milliards d'euros.

(1) Voir plus loin.

(2) Voir en annexe au présent rapport le tableau décrivant la répartition des « responsabilités » budgétaires en 2002.

Le Gouvernement de M. Jean-Pierre Raffarin et sa majorité ont fait face à cette situation en pesant avec détermination sur le levier de la dépense, en s'arc-boutant sur le respect, « à l'euro près », du plafond de crédits voté par le Parlement et en adoptant un **budget 2004 très vertueux**, conjuguant une saine prudence dans l'évaluation des ressources (calculées à partir d'une croissance anticipée à 1,7%) et une réelle modération dans l'ampleur des allègements fiscaux (1,5 milliard d'euros dont 0,7 milliard d'euros de mesures nouvelles adoptées dans la loi de finances initiale), tandis que pour la deuxième année consécutive les crédits du budget général ne progressaient qu'au rythme de l'inflation (la « norme zéro en volume »). Cette stratégie s'est révélée payante : l'affectation intégrale des surplus de recettes à la réduction du déficit a permis d'améliorer le solde de plus de 12,1 milliards d'euros, soit la meilleure performance de l'histoire des finances publiques françaises.

Le retour d'une croissance qui, sans être exceptionnelle (2,3% en 2004 puis 1,4% en 2005 et 2,3% anticipé pour 2006), n'en est pas moins réelle, et, à un rythme plus vif encore, l'apparition de marges de manœuvre du côté des recettes de l'État (16,0 milliards d'euros de plus-values fiscales spontanées entre 2003 et 2004, soit + 6,7%, puis 11,9 milliards d'euros en 2005, + 4,5%) n'ont pourtant pas permis de freiner significativement la progression de l'endettement public (+ 2 points de PIB environ par an) et n'ont guère desserré l'étau dans lequel sont prises les finances de l'État, le déficit peinant à refluer significativement sous les 40/45 milliards d'euros, palier presque structurel atteint en 1997 ou en 2002.

Cette **inertie des finances de l'État** s'explique par le **poids croissant des choix du passé**, charges de la dette ou dynamique autonome des dépenses de personnel (en particulier de pension), ainsi que par **l'étendue des foyers de dépenses** auxquels l'État doit faire face ⁽¹⁾, qui préemptent l'essentiel des marges de manœuvre et n'autorisent un assainissement budgétaire que très progressif. Cette contrainte a lourdement pesé sur la politique fiscale : en 2004 et en 2005, les baisses d'impôts se sont ainsi limitées à 1,5 puis à 1,9 milliard d'euros, la loi de finances initiale pour 2005 respectant même une pause dans l'allègement de l'impôt sur le revenu.

Dans ce contexte durablement défavorable, la stratégie fiscale un temps retenue consistant à adopter des **mesures fiscales à effet différé**, c'est-à-dire dont le coût est reporté dans un futur supposé – imprudemment – radieux, a trouvé rapidement ses limites. Si la loi de finances initiale pour 2003 ne prévoyait « qu' » un milliard d'euros de mesures fiscales exerçant leurs effets postérieurement à l'année 2003 ou si les lois adoptées en 2003 (loi pour l'initiative économique, loi relative au mécénat, loi d'orientation pour la ville et loi de finances initiale pour 2004) ont reporté à l'après 2004 un peu moins de un milliard d'euros

(1) Ainsi en 2005, à l'accroissement des charges nettes du budget général liée à l'application de la « norme zéro en volume », se sont ajoutées, pour un montant presque équivalent, d'autres dépenses assumées par l'État au profit des collectivités locales (1,6 milliard d'euros de croissance du prélèvements sur recettes) et de divers organismes sociaux (avec en particulier 1,1 milliard d'euros de droits tabacs affectés à la Caisse nationale d'assurance maladie pour atténuer son déficit).

d'allègements fiscaux, les lois votées en 2004 (loi pour le soutien à la consommation et à l'investissement, loi sur l'assurance maladie, et loi de finances initiale pour 2005) puis en 2005 (loi pour la modernisation et la confiance de l'économie et loi de finances pour 2006) ont disposé de respectivement 5,2 et 6,5 milliards d'euros d'allègements différés.

Ces baisses d'impôt à effet différé créent un décalage dangereux entre la perception médiatique, à bien des égards « amnésique », de la politique fiscale et ses effets réels sur les finances publiques. Elles tendent à épuiser prématurément les marges de manœuvre de chaque budget, ainsi préparé en quelque sorte avec « les mains liées », et rendent plus difficile de consacrer des moyens importants au désendettement.

C'est à l'automne 2005 que s'est définitivement imposée la conviction que l'État ne peut désormais continuer de vivre au dessus de ses moyens et que la priorité absolue devait être donnée à l'assainissement de nos finances publiques. Le rapport relatif à la dette publique établi par la commission présidée par M. Michel Pébereau remis en décembre 2005 ⁽¹⁾ a joué un rôle important en dénonçant l'ampleur de l'endettement public et en dégageant des voies de redressement immédiatement opérationnelles.

La loi de finances initiale pour 2006 et les engagements pris pour 2007 à la lueur desquels la première prend tout son sens tiennent compte de cet impératif. C'est ainsi qu'au moment où une **réforme fiscale d'ampleur** mettait un point d'orgue à l'allègement et la modernisation de notre système fiscal, le Gouvernement a proposé de financer l'essentiel de son coût par le franchissement d'une **nouvelle étape dans la maîtrise de la dépense** : il s'agit de s'approcher dès 2007 de son gel en valeur. L'économie faite grâce au choix d'une progression des dépenses à un rythme d'un point inférieur à l'inflation devrait couvrir près de 50% du coût des baisses d'impôt en 2007 (3 milliards d'euros d'économies sur la dépense par rapport à l'application de la règle du « zéro en volume » pour une réforme fiscale dont le coût est évalué dans l'ensemble à 6,2 milliards d'euros).

(1) *Commission présidée par M. Michel Pébereau, Rompre avec la facilité de la dette publique. Pour des finances publiques au service de notre croissance économique et de notre cohésion sociale, La documentation française, 2005.*

B.- UNE POLITIQUE FISCALE AMBITIEUSE, MAIS COMPATIBLE AVEC LE REDRESSEMENT DES FINANCES PUBLIQUES

Les tableaux ci-dessous décrivent, en euros 2007, l'ampleur et la répartition des marges de manœuvre budgétaires dont ont disposé les deux dernières législatures.

LA REPARTITION DES MARGES DE MANŒUVRE BUDGETAIRES DURANT LA DOUZIEME LEGISLATURE

(en milliards d'euros 2007)

		2003 ^(a)	2004	2005	2006 ^(b)	2007 ^(c)
A	– accroissement spontané des ressources fiscales nettes à périmètre constant	-0,5	16,9	12,4	19,4	13,4
B	– effet net des mesures fiscales décidées avant 2002	0,6	2,1	–	–	–
C	– plus-value spontanée de ressources non fiscales à périmètre constant	-2,5	2,6	2,6	-0,9	2,1
D	– évolution du prélèvement sur recettes au profit des Communautés européennes.....	1,7	-0,9	2,6	-0,3	0,9
A+B+C-D (1)	TOTAL surplus spontané de recettes.....	-4,0	22,4	12,3	18,8	14,6
E	– évolution des dépenses globales de l'État.....	4,2	6,8	10,6	10,2	5,0
F	– évolution des allègements de charges sociales sur les bas salaires	-0,3	1,3	-0,5	1,8	0,3
G	– baisses d'impôts	4,6	1,6	1,9	6,2	6,5
E+F-G (2)	TOTAL distribué	8,5	9,7	12,0	18,3	11,8
(1) - (2)	Réduction du déficit du budget général de l'État.....	-12,5	12,8	0,3	0,5	2,8

(a) Y compris mesures adoptées à partir de juin 2002 par la nouvelle majorité et ayant impacté l'exercice 2002 (voir ci-dessus).

(b) Prévisions révisées.

(c) Projet de loi de finances (voir plus haut).

	TOTAL cumulé	Moyenne annuelle
– accroissement spontané des ressources fiscales nettes à périmètre constant.....	61,7	12,3
– effet net des mesures fiscales décidées avant 2002	2,7	0,5
– plus-value spontanée de ressources non fiscales à périmètre constant	3,9	0,8
– évolution du prélèvement sur recettes au profit des Communautés européennes	4,1	0,8
TOTAL surplus spontané de recettes.....	64,1	12,8
– évolution des dépenses globales de l'État	36,8	7,4
– évolution des allègements de charges sociales sur les bas salaires	2,6	0,5
– baisses d'impôt	20,8	4,2
TOTAL distribué	60,2	12,0
Réduction du déficit du budget général de l'État.....	4,0	0,8

**LA REPARTITION DES MARGES DE MANŒUVRE BUDGETAIRE
DURANT LA ONZIEME LEGISLATURE**

(en milliards d'euros 2007)

		1998	1999	2000	2001	2002 ^(a)
A	– accroissement spontané des ressources fiscales nettes à périmètre constant	6,5	18,7	23,0	18,9	2,0
B	– plus-value spontanée de ressources non fiscales à périmètre constant.....	– 0,6	2,6	3,4	3,9	1,6
C	– évolution du prélèvement sur recettes au profit des Communautés européennes.....	0,7	– 0,1	0,9	– 0,2	0,3
A+B-C (1)	TOTAL surplus spontané de recettes	5,2	21,3	25,6	22,9	3,3
D	– évolution des dépenses globales de l'État	2,0	15,9	4,3	9,1	14,8
E	– évolution des allègements de charges sociales sur les bas salaires	0,0	0,0	0,9	3,2	0,0
F	– baisses d'impôts.....	0,3	– 0,3	16,5	13,2	5,4
D+E-F (2)	TOTAL distribué.....	2,2	15,6	21,7	25,4	20,2
(1) - (2)	Réduction du déficit du budget général de l'État	3,0	5,7	4,0	– 2,5	– 16,9

(a) Avec l'effet des seules mesures adoptées par la onzième législature (voir ci-dessus).

		TOTAL cumulé	Moyenne annuelle
A	– accroissement spontané des ressources fiscales nettes à périmètre constant	69,1	13,8
B	– plus-value spontanée de ressources non fiscales à périmètre constant	10,8	2,2
C	– évolution du prélèvement sur recettes au profit des Communautés européennes.....	1,5	0,3
A+B-C (1)	TOTAL surplus spontané de recettes	78,4	15,7
D	– évolution des dépenses globales de l'État	46,0	9,2
E	– évolution des allègements de charges sociales sur les bas salaires	4,1	0,8
F	– baisses d'impôts	35,1	7,0
D+E-F (2)	TOTAL distribué.....	85,2	17,0
(1) - (2)	Réduction du déficit du budget général de l'État	– 6,8	– 1,4

● La comparaison des performances respectives met clairement en évidence, dans un premier temps, la **différence du contexte économique** des deux législatures : la précédente majorité a ainsi bénéficié, en moyenne, de 15,7 milliards d'euros de recettes spontanées supplémentaires chaque année, tandis que l'actuelle majorité devrait devoir se contenter d'un peu plus de 12,8 milliards d'euros de surplus annuel moyen (soit 19% de moins).

Surtout, et c'est l'essentiel, la distribution de ces marges de manœuvre budgétaire a obéi à des principes opposés. **La onzième législature a dépensé** ⁽¹⁾ 17,0 milliards d'euros, par an, en moyenne, soit **42% de plus que** les 12,0 milliards d'euros par an répartis entre hausse des dépenses et baisses d'impôts ou de charges depuis juin 2002.

(1) En hausses des dépenses ou en baisses d'impôts.

S'agissant des dépenses de l'État entendues au sens large ⁽¹⁾, la reprise en main est réelle et même spectaculaire : en moyenne, les charges budgétaires nouvelles supportées par l'État chaque année devraient se limiter à 7,4 milliards d'euros entre 2003 et 2007 tandis qu'elles ont progressé de 9,2 milliards d'euros par an entre 1998 et 2002 (avant alternance). Cette économie sur la dépense de 1,8 milliards d'euros par an devrait permettre d' « autofinancer » près de 44% des baisses d'impôts mises en œuvre après juin 2002.

Ici réside une différence moins attendue : l'ampleur des allègements fiscaux adoptés par la précédente majorité (7,0 milliards d'euros en moyenne par an sur la législature, mais en fait 35,1 milliards d'euros décidés entre le début de l'année 2000 et la fin de 2001) dépasse celle des baisses d'impôt réalisées ou votées depuis juin 2002 (4,2 milliards d'euros annuels, soit 20,8 milliards d'euros au total durant la législature, la tendance à concentrer les allègements en fin de législature, pour être réelle, étant cependant ici atténuée, 2006 et 2007 rassemblant 61% de l'ensemble).

Le caractère responsable et mesuré de la politique budgétaire, en particulier fiscale, suivie depuis 2002, est cependant masqué par la conjoncture économique. Si le solde budgétaire ne devrait s'améliorer que progressivement au rythme de 0,8 milliard d'euros par an en moyenne entre 2003 et 2007, tandis qu'il s'est dégradé de 1,4 milliard d'euros par an en moyenne sur la période entre 1997 et 2002, c'est essentiellement parce que l'essentiel de la douzième législature s'est déroulée en phase basse du cycle économique.

Si les modalités effectives de la politique budgétaire suivie depuis 2002 avaient été celles mises en œuvre dans le contexte de croissance de la fin des années 90, **le déficit de l'État**, réduit de 3,7 milliards d'euros par an ⁽²⁾, **serait inférieur de 19 milliards d'euros** ⁽³⁾ **au niveau qu'il devrait atteindre en 2007**, c'est-à-dire que près de la moitié du chemin vers l'équilibre serait d'ores et déjà parcourue.

• Cette dernière constatation ne doit cependant pas induire en erreur en entretenant l'illusion sur la nature durable des surplus de recettes.

Votre Rapporteur s'est attaché ⁽⁴⁾ à **faire la part**, au sein des surplus annuels de recettes apportés par la croissance, **entre le « durable »**, qui résulte d'une progression des recouvrements d'impôts, à législation constante, au rythme de la richesse nationale sur laquelle ils sont assis, **et le « provisoire »** lié au caractère fortement cyclique des ressources de l'État. Il importe en effet de

(1) Voir plus haut.

(2) – 0,8 (réduction annuelle du déficit prévue entre 2003 et 2007) – 2,9 milliards d'euros (différence entre le surplus annuel moyen constaté entre 1997 et 2002, soit 15,7 milliards d'euros, et celui observé ou prévu entre 2002 et 2007, soit 12,8 milliards d'euros).

(3) 5 années x 3,7 milliards d'euros.

(4) En particulier dans son rapport n° 1926 du 17 novembre 2004 sur le projet de loi organique modifiant la loi organique relative aux lois de finances (n° 2001-692 du 1er août 2001) ou dans son rapport n° 2568 tome I « Exposé général » du 12 octobre 2005 sur le projet de loi de finances pour 2006.

rappeler que les recettes fiscales tendent, à court terme, à surréagir à la conjoncture économique, accélérant brutalement lorsque l'économie repart (ce fut le cas entre 1999 et 2001 ou depuis 2004) et, inversement, ralentissant de manière tout aussi accélérée lorsqu'elle s'essouffle ⁽¹⁾.

L'essentiel reste cependant qu'en moyenne à long terme, les ressources de l'État évoluent au même rythme que la richesse nationale (c'est-à-dire selon le taux de croissance potentielle de l'économie) : les excédents d'une année dus à une croissance supérieure à son potentiel et à une forte élasticité des recettes fiscales au PIB ont vocation à être compensés par des moins-values aussi importantes lorsque croissance et élasticité diminuent.

Dans ce contexte, la prudence et la responsabilité imposent de ne pas dépenser, en hausses de dépenses ou en baisses d'impôts, plus que ces surplus « durables », qui peuvent être évaluées à environ 10 milliards d'euros 2006 par an, c'est-à-dire l'augmentation spontanée des recettes pour une croissance de l'ordre de 2% (et une élasticité unitaire).

Si ce montant est dépassé, les finances de l'État sont structurellement dégradées, quel que soit le niveau apparent du déficit. Si les montants distribués lui sont inférieurs, elles sont durablement assainies. C'est cette « *règle des dix milliards d'euros* », simple et parlante, que votre Rapporteur général estime nécessaire d'appliquer pour porter un jugement opératoire sur la politique budgétaire dans son ensemble.

Or, les montants distribués chaque année, en baisses des impôts et des charges sociales ou en hausses des dépenses entre 2002 et 2007 s'établissent en moyenne à environ 10/11 milliards d'euros ⁽²⁾. Cela signifie concrètement que, **durant la présente législature, l'état des finances de l'État n'a été, d'un point de vue structurel, ni dégradé, ni, il est vrai, substantiellement amélioré.** Cette « consolidation » représente, on l'a vu, un **progrès considérable par rapport à la précédente législature** responsable d'une dégradation structurelle des finances publiques au rythme de près de 7 milliards d'euros par an. Elle n'est **néanmoins qu'une étape, un nouveau cap devant nécessairement être franchi pour assainir en profondeur nos finances publiques.**

(1) Sur les causes de ce caractère cyclique, résumé par le concept d'élasticité, voir en particulier les pages 7 à 11 du rapport n° 2568 précité.

(2) 12,0 milliards d'euros en moyenne entre 2002 et 2007.

CONCLUSION

L'impératif du désendettement et l'expérience d'une législature qui a su profondément moderniser et alléger notre système fiscal sans que nos finances publiques en soient altérées plaident pour une approche globale de la politique budgétaire dans la perspective de laquelle doit constamment être envisagée la politique fiscale ⁽¹⁾.

Afin que la politique budgétaire marche sur ses deux jambes, votre Rapporteur général estime essentiel de compléter la norme de dépense, dont le succès est désormais manifeste, par un principe encadrant l'exercice de la politique fiscale. **C'est pourquoi il a plaidé, à diverses reprises, pour l'adoption, en début de législature, d'une loi de programmation des finances publiques faisant clairement la part des surplus de recettes « durables » des surplus « provisoires » et définissant les grands axes de leur affectation dans une perspective de moyen terme donnant sens aux arbitrages annuels.**

L'application rétrospective d'une règle de ce type, par exemple « *la règle des dix milliards d'euros* » définie plus haut, permet de cerner tout le chemin qui reste encore à parcourir pour parvenir à redresser durablement les finances de l'État. Votre Rapporteur général en tire une conclusion claire : le rétablissement est possible, mais à la condition de « dépenser » moins de 10 milliards d'euros chaque année en hausses des dépenses au sens strict ou en baisses d'impôts. Ainsi la politique fiscale sera compatible avec le rétablissement des finances publiques, comme la douzième législature est parvenue à le faire pour la dépense publique.

Tout ce qui a été fait en la matière depuis 2002, et ce rapport a précisément pour objet d'en rappeler l'ampleur et d'en souligner la valeur, offre un **socle fiscal profondément adapté, modernisé et allégé, sur lequel il est possible de s'appuyer pour mener l'assainissement budgétaire.**

Sans doute faut-il ralentir demain le rythme des allègements fiscaux, afin de consacrer une part toujours croissante des marges de manœuvre budgétaire à la réduction du déficit. **Une politique budgétaire « idéale » à cet égard, qui concilierait gel des dépenses en valeur ⁽²⁾ et stabilisation des ressources, permettrait d'atteindre l'équilibre *structurel* en un peu plus de quatre ans.** Cette performance, nécessaire, est à la portée de la prochaine législature. Elle ne

(1) Votre Rapporteur général remarque que l'étanchéité entre la politique budgétaire et la politique fiscale ne peut en aucune manière être totale, comme ne peut l'être celle entre dépenses et baisses d'impôts. Ici réside d'ailleurs l'un des possibles effets pervers de la focalisation exclusive du pilotage budgétaire sur le respect littéral d'une norme de dépense comme le « zéro en volume » aujourd'hui, dans l'attente du « zéro en valeur » de demain, qui ignore l'ingéniosité des « dépensiers » à découvrir de nouvelles voies pour solliciter l'argent public, en particulier en transformant tel ou tel crédit budgétaire en crédit d'impôt échappant artificiellement à l'application de la norme.

(2) De ce point de vue, la stabilisation des dépenses publiques rendra sans doute nécessaire de se poser la question de l'évolution des relations financières entre l'État et les collectivités territoriales.

signifie pas, loin s'en faut, inaction du point de vue de la fiscalité. D'importantes et nombreuses réformes sont possibles à coût constant.

Mais avec une croissance que la prudence et la responsabilité impliquent de considérer comme réaliste autour de 2% – quand bien même l'objet des réformes fiscales est précisément de relever ce taux – si la sauvegarde de la possibilité de mener demain une véritable politique budgétaire et **le respect des générations futures imposent de ne plus baisser les impôts** – sauf à gager les allègements supplémentaires sur des économies équivalentes du côté des dépenses – **le réalisme et le bon sens**, inspirés par l'ouverture sur le monde extérieur, **commandent eux de ne surtout pas les augmenter.**

ANNEXES

ANNEXE 1

LA REPARTITION DES « RESPONSABILITES » BUDGETAIRES EN 2002.

Les **dépenses** ont augmenté au total de 12,0 milliards d'euros ^(a) par rapport à 2001 (soit 7,5 milliards d'euros de plus que prévu en loi de finances initiale). De ce montant :

– **9 milliards d'euros sont imputables à la précédente majorité** puisque correspondant :

– pour 4,9 milliards d'euros aux crédits ouverts par la loi de finances initiale ;

– pour 4,3 milliards d'euros aux ouvertures de crédits votées dans la première loi de finances rectificative pour 2002 (n° 2002-1050 du 6 août 2002) afin, pour 1,8 milliard d'euros, d'apurer les dettes de l'État antérieures au 31 décembre 2001 (aide médicale de l'État, prime de Noël accordée aux chômeurs, compensation d'exonérations de cotisations sociales, etc.) et, pour 2,5 milliards d'euros, de combler les insuffisances de la loi de finances initiale (rémunérations, opérations militaires extérieures, etc.). C'est à partir des crédits de la loi de finances initiale pour 2002 majorés de ces dépenses qu'a été calculée la norme d'évolution « zéro en volume » appliquée à la loi de finances initiale pour 2003.

– En revanche, **2,9 milliards d'euros sont mis à la charge de l'actuelle majorité**, correspondant, pour 0,7 milliard d'euros, à l'accroissement des charges de la dette et, pour l'essentiel du reliquat, à un accroissement de la consommation des reports entre 2001 et 2002.

Du côté des **recettes**, il faut parallèlement distinguer les **allègements fiscaux votés par la onzième législature (5,0 milliards d'euros)** et la **baisse de 5% de l'impôt sur le revenu** adoptée dans la loi de finances rectificative d'août 2002 précitée (**2,6 milliards d'euros**).

Afin de faciliter les comparaisons entre les deux législatures, votre Rapporteur général a choisi d'imputer, dans la présente description de l'utilisation des marges de manœuvre budgétaire, à l'exercice 2003 les mesures budgétaires pour 2002 décidées par la nouvelle majorité, ce qui augmente de respectivement 2,9 milliards d'euros et 2,5 milliards d'euros les montants des hausses de dépenses et des baisses d'impôts réalisées en 2003.

(a) Les montants ici présentés sont exprimés en euros courants.

LA REPARTITION DES MARGES DE MANŒUVRE BUDGETAIRES EN 2003 ^(a)

(en milliards d'euros)

	Prévisions LFI (par rapport au révisé 2002)	Exécution (par rapport à 2002 ^(a))
– accroissement spontané des ressources fiscales nettes à périmètre constant	7,4	– 0,4
– effet net des mesures fiscales décidées avant 2002	0,6	0,6
– plus-value spontanée de ressources non fiscales à périmètre constant	– 1,5	– 2,3
– évolution du prélèvement sur recettes au profit des Communautés européennes	1,3	1,6
(A) : TOTAL surplus spontané de recettes	5,4	– 3,7
Évolution des dépenses globales financées par l'État	4,5	3,3
– accroissement des charges nettes du budget général à périmètre constant (« norme zéro »).....	4,0	2,7
– couvertures de dépenses effectuées par d'autres organismes publics	0,0	0,0
– évolution des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales	0,6	0,6
Évolution des allègements de charges sociales	0,3	0,3
Évolution des impôts	– 4,6	– 4,6
– mesures nouvelles affectant le produit des impôts décidées ou proposées dans la LFI	– 0,6	– 0,6
– mesures nouvelles affectant le produit des impôts décidées dans un autre texte que la LFI de l'année	– 4,0	– 4,0
(B) : TOTAL montants « distribués »	9,4	8,2
(A) – (B) : Évolution du solde du budget général de l'État.....	– 4,0	– 11,9

(a) Hors effet des mesures décidées par la nouvelle majorité à partir de juin 2002, voir tableau ci-dessus relatif à la répartition des « responsabilités » budgétaires en 2002.

LA REPARTITION DES MARGES DE MANŒUVRE BUDGETAIRES EN 2004

(en milliards d'euros)

	Prévisions LFI (par rapport au révisé 2003)	Exécution (par rapport à l'exécution 2003)
– accroissement spontané des ressources fiscales nettes à périmètre constant.....	5,5	16,0
– effet net des mesures fiscales décidées avant 2002.....	2,0	2,0
– plus-value spontanée de ressources non fiscales à périmètre constant.....	2,8	2,5
– évolution du prélèvement sur recettes au profit des Communautés européennes.....	0,0	– 0,8
(A) : TOTAL surplus spontané de recettes.....	10,3	21,3
Évolution des dépenses globales financées par l'État.....	7,3	6,4
– accroissement des charges nettes du budget général à périmètre constant (« norme zéro »).....	5,3	5,3
– couvertures de dépenses effectuées par d'autres organismes publics ^(a)	1,4	0,3
– évolution des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales.....	0,6	0,9
Evolution des allègements de charges sociales.....	1,2	1,2
Évolution des impôts.....	– 1,5	– 1,5
– mesures nouvelles affectant le produit des impôts décidées ou proposées dans la LFI.....	– 0,7	– 0,7
– mesures nouvelles affectant le produit des impôts décidées dans un autre texte que la LFI de l'année.....	– 0,8	– 0,8
(B) : TOTAL montants « distribués ».....	10	9,2
(A) – (B) : Évolution du solde du budget général de l'État.....	0,3	12,1

(a) Budgétisation des dépenses d'investissement de Réseau ferré de France (1,6 milliard d'euros) et affectation de droits tabacs au BAPSA plus élevés que la subvention auparavant versée par le budget général (0,2 milliard d'euros).

LA REPARTITION DES MARGES DE MANŒUVRE BUDGETAIRES EN 2005

(en milliards d'euros)

	Prévisions LFI (par rapport au révisé 2004)	Exécution (par rapport à l'exécution 2004)
– accroissement spontané des ressources fiscales nettes à périmètre constant.....	17,3	12,4
– effet net des mesures fiscales décidées avant 2002.....	0,0	0,0
– plus-value spontanée de ressources non fiscales à périmètre constant.....	– 0,7	2,6
– évolution du prélèvement sur recettes au profit des Communautés européennes.....	1,2	2,6
(A) : TOTAL surplus spontané de recettes.....	15,4	12,3
Évolution des dépenses globales financées par l'État.....	8,4	10,6
– accroissement des charges nettes du budget général à périmètre constant (« norme zéro »).....	5,6	6,5
– couvertures de dépenses effectuées par d'autres organismes publics ^(a)	1,6	2,6
– évolution des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales.....	1,2	1,5
Evolution des allègements de charges sociales.....	0,0	– 0,5
Évolution des impôts.....	– 4,9	– 1,9
– mesures nouvelles affectant le produit des impôts décidées ou proposées dans la LFI.....	– 1,8	0,1
– mesures nouvelles affectant le produit des impôts décidées dans un autre texte que la LFI de l'année.....	– 3,1	1,8
(B) : TOTAL montants « distribués ».....	13,2	12,0
(A) – (B) : Évolution du solde du budget général de l'État.....	2,2	0,3

(a) Transfert de ressources fiscales et non fiscales à l'AFITF (0,6 milliard d'euros), budgétisation du financement des retraites anticipées de Charbonnage de France (0,2 milliard d'euros), transfert de droits tabacs à la Caisse nationale de l'assurance maladie pour contribuer à l'équilibre du régime d'assurance maladie (1,1 milliard d'euros) transport en compte de tiers de l'excédent des crédits des fonds structurels européens (0,8 milliard d'euros).

BAISSES D'IMPOTS D'ETAT, PAR ANNEE ET PAR VECTEUR LEGISLATIF

*(coût des mesures nouvelles
en milliards d'euros courants,
un signe moins représente donc un
une baisse d'impôts)*

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	après 2007	TOTAL
Lois antérieures à juin 2002	- 5,0	0,6	2,0					- 2,4
Loi de finances rectificative pour 2002	- 2,8	0,7						- 2,1
Loi de finances initiale pour 2003		- 2,5	- 0,4	- 0,6	- 0,1			- 3,6
Lois de 2003 ^(a)			- 0,4	- 0,5	0,0			- 0,9
Loi de finances initiale pour 2004			- 0,7	- 0,1	- 0,3	- 0,4		- 1,1
Lois de 2004 ^(b)				- 0,3	- 2,3	- 0,3		- 3,0
Loi de finances initiale pour 2005				- 1,7	- 1,8	- 0,7		- 4,2
Lois de 2005 ^(c)				1,3	- 1,6	1,2		0,9
Loi de finances initiale pour 2006					+ 0,5	- 6,4	- 1,3	- 7,2
Lois de 2006 ^(d)						- 0,3		- 0,3
Loi de finances initiale pour 2007						0,6	- 0,7	0,0
TOTAL baisses d'impôts d'Etat	- 2,8	- 1,7	- 1,5	- 1,9	- 4,3	- 6,4	- 2,0	- 22,6
Allègements de charges sociales	-	+ 0,3	- 1,2	+ 0,5	- 1,8	+ 0,3	-	- 2,5
TOTAL baisses d'impôts et allègements de charges sociales adoptés depuis juin 2002	- 2,8	- 1,4	- 2,7	- 1,4	- 8,0	- 6,7	- 2,0	-25,1

(a) Loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer, loi n° 2003-709 du 1^{er} août 2003 relative au mécénat, aux associations et aux fondations, loi n° 2003-720 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine et loi n° 2003-721 du 1^{er} août 2003 sur l'initiative économique et loi de finances rectificative pour 2003 (n° 2003-1312 du 30 décembre 2003).

(b) Loi n° 2004-884 du 9 août 2004 pour le soutien à la consommation et à l'investissement, loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie et loi de finances rectificative pour 2004 (n° 2004-1485 du 30 décembre 2004).

(c) Loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, loi n° 2005-842 du 26 juillet 2005 pour la confiance et la modernisation de l'économie, loi n° 2005-882 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises et loi de finances rectificative pour 2005 (n° 2005-1720 du 30 décembre 2005).

(d) Loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole, loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances et loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006 portant sur l'engagement national pour le logement.

LA REPARTITION DES MARGES DE MANŒUVRE BUDGETAIRES EN 2006 ET 2007

(en milliards d'euros)

	Prévisions pour 2006 (a) (par rapport à l'exécution 2005)	PLF 2007(b)
– accroissement spontané des ressources fiscales nettes à périmètre constant.....	19,4	13,4
– effet net des mesures fiscales décidées avant 2002.....	–	–
– plus–value spontanée de ressources non fiscales à périmètre constant.....	– 0,9	2,1
– évolution du prélèvement sur recettes au profit des Communautés européennes.....	– 0,3	0,9
(A) : TOTAL surplus spontané de recettes.....	18,8	14,6
Évolution des dépenses globales financées par l'État.....	10,2	5,0
– accroissement des charges nettes du budget général à périmètre constant (« norme zéro »).....	5,0	2,2
– couvertures de dépenses effectuées par d'autres organismes publics ^(c)	3,5	1,4
– évolution des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales.....	1,7	1,4
Évolution des allègements de charges sociales.....	1,8	0,3
Évolution des impôts.....	– 6,2	– 6,5
– mesures nouvelles affectant le produit des impôts décidées ou proposées dans la LFI.....	0,5	0,6
– mesures nouvelles affectant le produit des impôts décidées dans un autre texte que la LFI de l'année.....	– 6,7	– 7,1
(B) : TOTAL montants « distribués ».....	18,3	11,8
(A) – (B) : Évolution du solde du budget général de l'État.....	0,5	2,8

(a) En 2006 : décidée en LFI : transfert de ressources fiscales et non fiscales à l'AFITF (0,9 milliard d'euros), création et transfert de ressources au compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » (0,3 milliard d'euros) et « Contrôle et sanction automatisée des infractions au code de la route » (0,2 milliard d'euros), transfert de droits sur les tabacs à la sécurité sociale en contrepartie de l'adossment du régime maladie des marins au régime général (0,2 milliard d'euros), affectation de ressources au nouveau compte d'affectation spéciale « Pensions » supérieures de 0,2 milliard d'euros aux charges transférées).

Selon les estimations révisées de l'automne 2006 : dynamisme non anticipé des ressources transférées aux organismes de sécurité sociale (0,5 milliard d'euros), correctifs sur le chiffrage de TIPP (0,2 milliard d'euros), remboursements, pour 0,5 milliard d'euros, de la TVA réputée avoir été acquittée par les transporteurs routiers sur les péages entre 1996 et 2000.

(b) En 2007 : transfert à la sphère sociale de droits sur les tabacs destinés à financer les charges d'intérêts qu'induisent les sommes restant dues par l'État au titre des relations financières avec la Sécurité sociale (0,2 milliards d'euros), affectation de produit de la contribution sociale sur les bénéfices à l'ANR (0,9 milliard d'euros), affectation de produit de la contribution sociale sur les bénéfices à OSEO (0,1 milliard d'euros), écart de 0,2 milliard d'euros entre le montant des ressources et les charges transférées aux collectivités territoriales.

Voir par ailleurs le rapport de votre Rapporteur général tome I « Exposé général » sur le projet de loi de finances pour 2007

ANNEXE 2

CHIFFRAGE DES MESURES DE REVALORISATION DE LA PPE

Ce chiffrage tient compte des mesures de revalorisation des limites de la prime pour l'emploi afin que le dispositif ne décroche pas de l'évolution du SMIC (LFI 2003, 2004, 2005 et PLF 2007), des hausses des taux (LFI 2004, 2006 et PLF 2007) et des majorations créées pour les travailleurs à temps partiel (LFI 2003 et 2006). En revanche, il ne tient compte ni des mesures d'indexation de la prime pour l'emploi prises chaque année ni de la création de l'acompte de prime pour l'emploi en LFI 2004 dont le coût avait été estimé à 120 millions d'euros car ce dispositif a connu un démarrage modeste.

Pour le chiffrage des mesures prises en LFI 2006, le fait qu'aucune revalorisation des seuils et limites de la PPE n'ait du être mise en œuvre pour rattraper l'évolution du SMIC a dégagé une marge de manœuvre car l'évolution tendancielle de la PPE à seuils inchangés aurait généré un gain de 470 millions d'euros. Votre Rapporteur général considère, comme le Gouvernement au cours des débats de l'automne 2005, qu'il faut tenir compte de l'effort net supplémentaire consacré à la prime pour l'emploi en 2006 (soit 285 millions d'euros auxquels s'ajoute la mesure d'indexation).

De la même manière, pour le PLF 2007, seul l'effort net supplémentaire en direction de la PPE est retenu, déduction faite de la baisse pour l'État de la dépense au titre de la prime pour l'emploi liée à l'évolution spontanée des revenus entre 2005 et 2006.