



Liberté • Égalité • Fraternité

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Projet de loi de finances
pour 2007

Rapport sur les prélèvements obligatoires et leur évolution

Art. 52 de la loi organique
du 1^{er} août 2001 relative
aux lois de finances

Introduction	5
Les prélèvements obligatoires en 2005	7
Les prélèvements obligatoires en 2006, 2007 et 2008	13
Dossier I : La politique fiscale du Gouvernement depuis 2002	21
Dossier II : Les évolutions de long terme du financement de la Sécurité sociale	37
Dossier III : L'évolution des impôts des collectivités locales au cours des dernières années	45
Annexe I - La notion de prélèvements obligatoires	53
Annexe II - Liste des impôts et taxes constitutifs des prélèvements obligatoires en 2005	57

Introduction

Le présent rapport s'inscrit dans le cadre de l'article 52 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Cet article dispose qu'« *en vue de l'examen et du vote du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la Sécurité sociale de l'année suivante par le Parlement, le Gouvernement présente à l'ouverture de la session ordinaire un rapport retraçant l'ensemble des prélèvements obligatoires ainsi que leur évolution. Ce rapport comporte l'évaluation financière, pour l'année en cours et les deux années suivantes, de chacune des dispositions de nature législative ou réglementaire, envisagées par le Gouvernement. Ce rapport peut faire l'objet d'un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat.* »

Le présent rapport comprend trois parties :

– La première partie présente le niveau et la structure des prélèvements obligatoires en 2005, année pour laquelle on dispose désormais de données complètes issues du compte provisoire des administrations publiques publié par l'INSEE, et les remet en perspective.

– La deuxième partie présente l'évolution et le taux de prélèvements obligatoires en 2006 et 2007, en soulignant l'incidence en 2007 et 2008 des mesures envisagées dans le projet de loi de finances et le projet de loi de financement de la Sécurité sociale.

– Enfin, la troisième partie apporte un éclairage complémentaire sur l'évolution des prélèvements des administrations publiques, en revenant sur la politique fiscale du Gouvernement depuis 2002, sur les évolutions de long terme du financement de la protection sociale et sur la dynamique des impôts des collectivités locales au cours de ces dernières années.

Les prélèvements obligatoires en 2005

Vue d'ensemble

Les prélèvements obligatoires sont constitués par la somme des impôts et cotisations sociales reçus par les administrations publiques et les institutions européennes, déduction faite des impôts et cotisations dus non recouverts. Ils sont calculés à partir des données de la comptabilité nationale.

Les prélèvements obligatoires retracés dans le présent rapport sont définis selon les règles détaillées dans l'annexe 1.

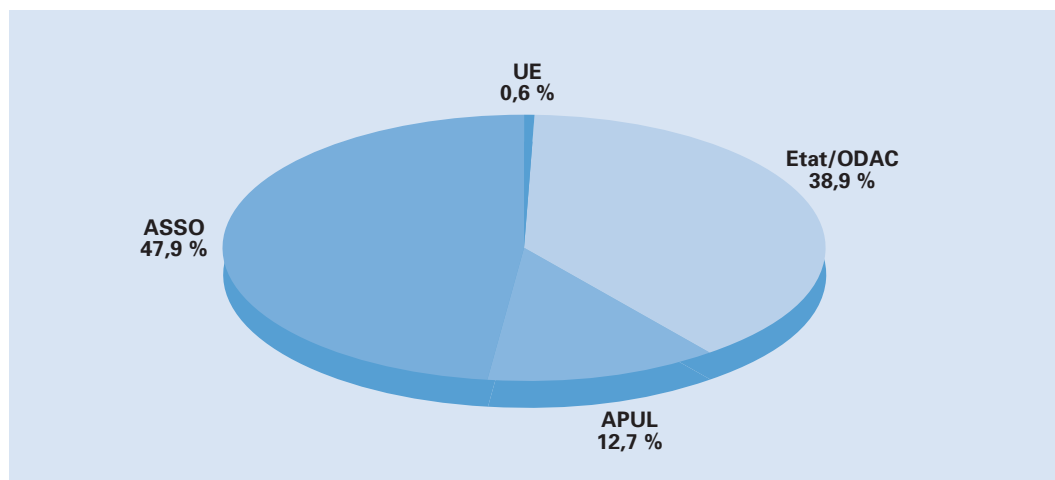
En 2005, les prélèvements obligatoires se sont élevés à 752,2 Md€, soit 44,0% du PIB.

Quatre catégories d'administrations publiques sont les bénéficiaires de ces prélèvements obligatoires. En 2005, les administrations de Sécurité sociale¹ (ASSO) en ont reçu près de la moitié, l'Etat et les organismes divers d'administration centrale (ODAC), un peu moins de 40%, les administrations publiques locales (APUL), près de 13% et enfin l'Union Européenne (UE), moins de 1%.

Tableau 1

Répartition des prélèvements obligatoires par catégorie d'administration publique bénéficiaire en 2005

	En Mds d'euros	En % du total	En % du PIB
ETAT	277,8	36,9	16,2
ODAC	14,7	2,0	0,9
APUL	95,2	12,7	5,6
ASSO	360,1	47,9	21,1
UE	4,5	0,6	0,3
Total	752,2	100,0	44,0



Graphique 1

Décomposition des prélèvements obligatoires selon les administrations publiques bénéficiaires (en % des prélèvements totaux)

(1) Au sens de la comptabilité nationale, ce périmètre est distinct du champ des lois de financement de la sécurité sociale. En particulier, le périmètre des « ASSO » comprend les régimes d'assurance chômage et de retraite complémentaire qui ne relèvent pas des LFSS et il ne comprend pas, par exemple, le régime de retraite de base des fonctionnaires ou la CADES (cette dernière étant intégrée en comptabilité nationale dans le périmètre des organismes divers d'administration centrale).

Encadré n°1 : Évolution spontanée des prélèvements obligatoires et mesures nouvelles

Les variations du taux de prélèvements obligatoires recouvrent deux composantes.

La première composante est l'évolution dite « spontanée », ou tendancielle, du taux de prélèvements obligatoires. Il s'agit de l'évolution du taux de PO telle qu'elle résulte de l'évolution économique des assiettes, c'est-à-dire en l'absence de toute mesure volontaire d'allègement ou d'alourdissement des prélèvements obligatoires (« à législation constante »).

Cinq types de facteurs peuvent affecter l'évolution spontanée du taux de PO.

– En premier lieu, les bases d'imposition et le PIB ne sont pas toujours étroitement liés à court terme et un rythme d'évolution différencié de ces deux éléments peut conduire à une variation du taux de PO.

– En second lieu, du fait de la progressivité de certains prélèvements, comme l'impôt sur le revenu, la progression des impôts est spontanément plus rapide que celle de la base d'imposition.

– D'autre part, les décalages temporels entre la base d'imposition et l'impôt (assiette composée de revenus d'une année antérieure) peuvent également modifier l'évolution spontanée du taux de PO : c'est le cas notamment de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les sociétés.

– Ensuite, le mode de recouvrement particulier de certains impôts peut conduire à une volatilité des recettes excédant celle des assiettes. C'est le cas notamment de l'impôt sur les sociétés, recouvré par acomptes et solde.

– Enfin, certains éléments d'assiette peuvent n'avoir aucun lien direct avec l'évolution du cycle économique. C'est le cas, par exemple, des prélèvements assis sur des éléments de patrimoine des ménages (impôt de solidarité sur la fortune) ou des entreprises (impôt sur les plus-values).

Un indicateur permet de synthétiser la relation entre l'évolution spontanée des prélèvements et l'évolution de l'activité : il s'agit de **l'élasticité apparente des prélèvements obligatoires à l'activité économique**. Cet indicateur s'obtient, pour une année donnée, en rapportant la croissance des prélèvements à législation de l'année précédente à la croissance du PIB de l'année en cours.

La deuxième composante est l'incidence des mesures nouvelles.

L'évolution du taux de PO est également affectée par les effets des mesures fiscales et sociales décidées et mises en œuvre par les pouvoirs publics.

Pour une année donnée, à l'instar des documents budgétaires, on peut distinguer deux types de mesures nouvelles* : d'une part, les aménagements de droits, qui retracent l'incidence sur les prélèvements obligatoires des mesures législatives qui figurent notamment dans le projet de loi de finances ayant éventuellement une contrepartie dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour cette année, ainsi que l'incidence des mesures réglementaires de l'année en cours ; d'autre part, les autres facteurs de variation, qui retracent les effets d'extension en année pleine et l'incidence supplémentaire des mesures adoptées antérieurement au 1^{er} janvier de l'année considérée.

* Cette distinction est reprise de la présentation retenue dans le fascicule TOME I « Évaluation des Voies et Moyens » consacré aux évaluations de recettes du budget de l'État.

Tableau 2

Evolution du taux de PO en 2005

	Etat	ODAC	ASSO	APUL	APU
Montants de PO	277,8	14,7	360,1	95,2	752,2
<i>en %</i>					
taux de PO	16,2%	0,9%	21,1%	5,6%	44,0%
Evolution du taux de PO	0,0%	0,0%	0,6%	0,3%	0,8%
<i>Contribution de l'évolution spontanée</i>	<i>0,3%</i>	<i>0,0%</i>	<i>0,2%</i>	<i>0,1%</i>	<i>0,5%</i>
<i>Contribution des mesures nouvelles</i>	<i>-0,1%</i>	<i>0,0%</i>	<i>0,4%</i>	<i>0,1%</i>	<i>0,4%</i>
<i>Contribution des changements de périmètre</i>	<i>-0,2%</i>	<i>0,0%</i>	<i>0,0%</i>	<i>0,1%</i>	

A 44,0 % du PIB, le taux de PO s'inscrit en hausse de 0,85 point par rapport à 2004. Pour plus de la moitié, cette augmentation est due à la croissance spontanée des PO. En effet, les prélèvements augmentent spontanément de 4,3 %, soit à un rythme supérieur à celui du PIB en valeur (+3,1%), notamment en raison du dynamisme de la consommation des ménages et des fortes progressions des prix immobiliers et des cours boursiers qui ont revalorisé sensiblement le patrimoine des Français. Pour la partie restante, cette augmentation résulte de l'incidence des mesures prises dans le cadre de la réforme des retraites et de l'assurance-maladie.

Les prélèvements de l'Etat en 2005

Concernant les recettes de l'Etat, leur dynamisme est imputable au premier ordre à la TVA et à l'impôt sur le revenu. Ce dernier, dont la croissance spontanée atteint 8,9 %, bénéficie de la progression de la masse salariale et des pensions en 2004 (respectivement de +3,5 % et de +5,4 %), mais aussi de la croissance des plus-values mobilières soumises à l'IR (+23 % de croissance spontanée). La croissance de la TVA atteint +4,4 %, soit une progression plus forte que son assiette économique (+4,2 % avec en particulier une croissance de la consommation des ménages de 4,1 % et une hausse de l'investissement de 5,7 %). L'Etat bénéficie aussi du

dynamisme des impôts assis sur la valorisation des actifs mobiliers et immobiliers, tel l'ISF (+18,4 % de croissance effective). Aussi, à législation inchangée, la croissance spontanée des impôts de l'Etat est de 4,7 %, ce qui correspond à une élasticité à la croissance du PIB de 1,5, bien supérieure à l'unité.

Malgré la croissance spontanée des impôts d'Etat, son taux de PO se stabilise à 16,2 %. Les mesures nouvelles et les changements de périmètre diminuent en effet le taux de PO de l'Etat à hauteur de 0,3 point de PIB, compensant l'effet de la croissance spontanée.

En effet, les mesures fiscales sur l'Etat représentent globalement une baisse des prélèvements de 4,5 Md€. Les principales baisses d'impôts d'Etat sont la réforme des plus-values immobilières des particuliers, le dispositif d'exonération des plus-values concernant l'IR, et, pour l'IS, l'effet d'extension en année pleine de la réduction de la contribution additionnelle et la hausse du taux d'amortissement dégressif. A cela s'ajoute la réforme du versement des acomptes d'IS qui, sans modifier le quantum de l'impôt versé, aboutit à transférer 2,3 Md€ de recettes de 2006 vers 2005. Ce qui conduit à une baisse nette de 2,2 Md€.

En 2005, l'Etat a également transféré des fractions de TIPP et de TSCA (taxe sur les conventions d'assurance) à hauteur de

1,9 Md€ à destination des départements afin de compenser les transferts de compétence induits par l'acte II de la décentralisation ainsi qu'une fraction des droits tabacs à hauteur de 1 Md€ dans le cadre de la réforme de l'assurance-maladie.

Les administrations de sécurité sociale

La croissance spontanée des prélèvements sociaux – qui contribue à faire croître le taux de PO des ASSO à hauteur de 0,2 point de PIB – est à la fois le fait de la bonne tenue de la masse salariale privée (+3,2 %), mais aussi du dynamisme des assiettes patrimoine et placement de la CSG (+11 % de croissance spontanée), dans un contexte de valorisation des actifs mobiliers et immobiliers.

Concernant les mesures nouvelles, la réforme de l'assurance-maladie (+3 Md€ de hausses de CSG et création d'une contribution additionnelle à la C3S) et la création du nouveau régime de retraite additionnelle des fonctionnaires (+1,4 Md€) contribuent au total à hauteur de 0,4 point à la hausse du taux de PO des ASSO. Ajoutées à la croissance spontanée et aux mesures de périmètre, ces mesures nouvelles contribuent ainsi à accroître globalement le taux de PO des ASSO de 0,6 point en 2005.

Les collectivités locales

Le poids des PO locaux augmente de 0,3 point de PIB en raison des effets de trois facteurs qui interviennent à part égale : transferts de fiscalité (TIPP et de TSCA précédemment évoqués à hauteur de 1,9 Md€), hausses de taux votées en 2005 – régions,

départements et communes augmentant les taux de leurs impôts directs de respectivement 21,0 %, 4,3 % et 1,0 % – et dynamisme des assiettes, notamment du fait de la forte croissance des droits de mutation à titre onéreux (+15 %).

Mise en perspective

Avec un niveau de 44,0 points de PIB, le taux de PO de 2005 reste inférieur au sommet atteint en 1999 (44,9) et au niveau de 2000 (44,1).

Après avoir nettement augmenté à partir des années 1970, le taux de prélèvements obligatoires s'est stabilisé au milieu des années 1980. Il a ensuite oscillé autour de 43 % dans les années 90, avant d'atteindre un pic en 1999 à 44,9 % du PIB, puis de diminuer pour être désormais compris entre 43 % et 44 % du PIB.

Cette tendance se révèle être assez comparable à ce qui a pu être observé dans les autres pays européens et membres de l'OCDE (cf. graphique 2). Le taux de prélèvements obligatoires dans les pays de l'OCDE est ainsi passé de 25,8 % du PIB en 1965 à 36,3 % en 2003. Cette augmentation est particulièrement marquée pour les Etats membres de l'Union européenne puisque leur taux de prélèvements obligatoires a augmenté d'un peu plus de 13 points de PIB sur la période.

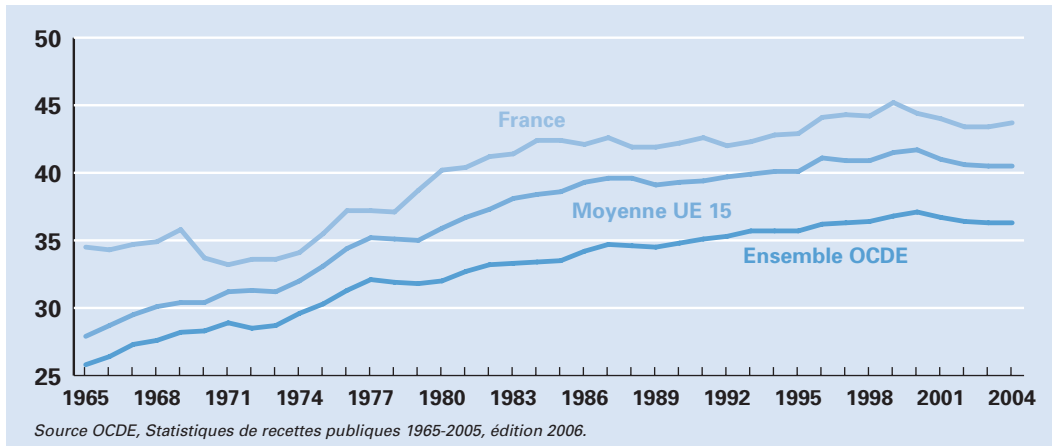
Les efforts pour maîtriser la hausse des prélèvements obligatoires semblent également partagés par les différents Etats de

Tableau 3

Evolution du taux de prélèvements obligatoires (en % du PIB)

1980	1985	1990	1995	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
40,2	42,1	41,7	42,7	44,9	44,1	43,8	43,1	42,8	43,1	44,0

Source INSEE, comptes nationaux, base 2000.



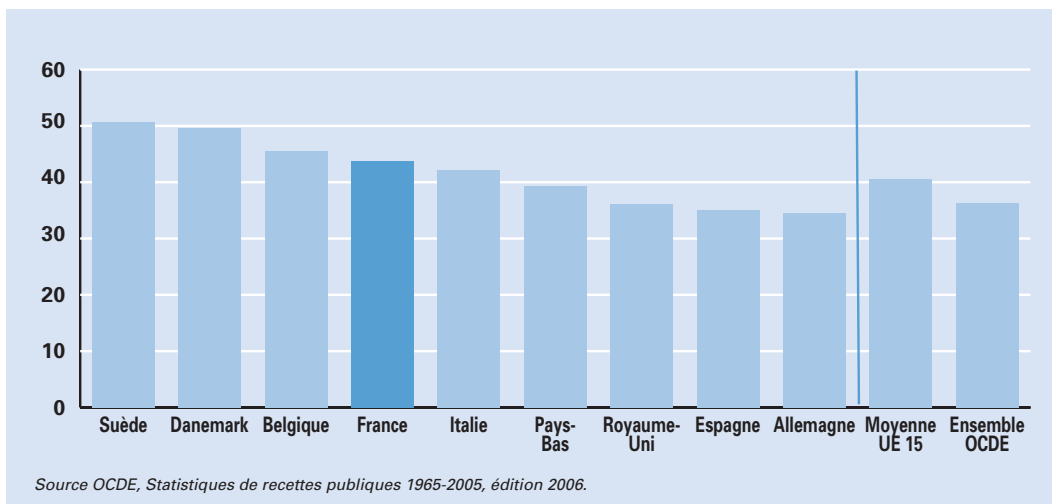
Graphique 2

Taux de prélèvements obligatoires en France, dans les pays de l'OCDE¹ et dans l'UE depuis 1965

(1) Il convient de noter que les statistiques de l'OCDE sont basées sur le Système de Comptabilité Nationale 1993 dans lequel le taux de PO est supérieur à celui qui est calculé en base 2000. Pour cette raison, les chiffres des tableaux et graphiques peuvent différer de ceux de l'Insee.

l'OCDE : si le taux de prélèvements obligatoires s'accroît fortement du milieu des années 1970 à la fin des années 1980 (de près de 10 points entre 1965 et 1991 pour l'ensemble des pays de l'OCDE), il connaît une augmentation moins forte au cours de la dernière décennie (1,8 point de 1991 à 2000), et même une légère décline depuis 2000.

Avec un taux de PO de 44 % du PIB en 2005, la France se rapproche désormais de la moyenne de l'UE 15. Il faut néanmoins souligner que le taux de PO, s'il est un indicateur synthétique utilisé couramment pour les comparaisons internationales doit être interprété avec prudence (cf. encadré 2).



Graphique 3

Taux de prélèvements obligatoires dans les principaux pays de l'OCDE (en % du PIB)

Encadré n°2 : Portée et limites des comparaisons internationales

Le taux de prélèvements obligatoires, qui rapporte le montant des prélèvements au PIB, est certes un indicateur synthétique qui favorise des comparaisons rapides. Pour autant, il convient d'être prudent en matière de comparaison et ce, pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, les prélèvements obligatoires relèvent de conventions comptables qui ne convergent pas d'un pays à l'autre. A l'échelon international, des groupes de travail se réunissant sous l'égide de l'OCDE (groupe de travail n°2) et d'Eurostat (NAWP) s'attachent à décrire les différentes mesures possibles du taux de PO et s'efforcent de converger vers une définition commune entre les Etats de la notion de prélèvement obligatoire.

Par ailleurs, les prélèvements obligatoires ne comprennent pas toutes les recettes des administrations publiques. Ils dépendent des choix d'organisation et de modes de financement de l'action publique variables selon les Etats. En Allemagne, par exemple, les 10% des ménages les plus aisés peuvent s'affilier à des systèmes privés d'assurance maladie en lieu et place d'une affiliation au système général, ce qui conduit à une minoration des prélèvements obligatoires. Le caractère public ou privé, facultatif ou obligatoire, des systèmes de socialisation des risques sociaux influence directement le taux de prélèvements obligatoires et rend délicat les comparaisons internationales, sauf à intégrer dans celles-ci la part des cotisations volontaires des agents économiques à des systèmes assurantiels privés.

Les prélèvements obligatoires, enfin, ne constituent qu'une des caractéristiques, parmi d'autres, d'un système de finances publiques. L'analyse de leur niveau est alors indissociable de la prise en compte du niveau de dépense publique et de la place des services publics dans l'économie nationale.

Les prélèvements obligatoires en 2006, 2007 et 2008

Tableau 4

Evolution des prélèvements obligatoires de 2005 à 2007

En milliards d'euros	2005	2006	2007
Etat	277,8	267,5	271,6
Organismes divers d'administration centrale	14,7	16,2	17,8
Administrations publiques locales	95,2	101,0	106,1
Administrations de sécurité sociale	360,1	395,0	411,2
Union européenne	4,5	4,6	5,0
Total	752,2	784,4	811,7
PIB en valeur	3,1%	4,2%	4,1%
En points de PIB			
Etat	16,2%	15,0%	14,6%
Organismes divers d'administration centrale	0,9%	0,9%	1,0%
Administrations publiques locales	5,6%	5,7%	5,7%
Administrations de sécurité sociale	21,1%	22,2%	22,2%
Union européenne	0,3%	0,3%	0,3%
Taux de prélèvements obligatoires	44,0%	44,0%	43,7%

En 2006, le taux de prélèvements obligatoires devrait s'établir à 44,0%, au même niveau qu'en 2005. Cette stabilité apparente résulte de deux mouvements opposés ; alors que les mesures nouvelles contribueraient à

réduire la pression fiscale de 0,3 point de PIB, le dynamisme spontané des assiettes fiscales et sociales relèverait d'autant le taux de prélèvements obligatoires.

Tableau 5

Evolution du taux de PO en 2006

	Etat	ODAC	ASSO	APUL	APU
Montants de PO en Md€	267,5	16,2	395,0	101,0	784,4
<i>en points de PIB</i>					
Taux de PO	15,0%	0,9%	22,2%	5,7%	44,0%
Evolution du taux de PO	-1,2%	0,1%	1,1%	0,1%	0,0%
<i>Contribution de l'évolution spontanée</i>	<i>0,4%</i>	<i>0,0%</i>	<i>-0,1%</i>	<i>0,0%</i>	<i>0,3%</i>
<i>Contribution des mesures nouvelles</i>	<i>-0,5%</i>	<i>0,0%</i>	<i>0,1%</i>	<i>0,1%</i>	<i>-0,3%</i>
<i>Contribution des changements de périmètre</i>	<i>-1,1%</i>	<i>0,1%</i>	<i>1,0%</i>	<i>0,0%</i>	<i>-</i>

Dans un contexte de croissance retrouvée, dynamisme spontané des recettes et baisses d'impôts aboutissent à une légère baisse du taux de PO de l'Etat

En 2006, l'élasticité des prélèvements obligatoires de l'Etat¹ au PIB serait proche de 1,6 ce qui contribuerait à relever le taux de PO de 0,4 point de PIB.

En premier lieu, l'Etat devrait bénéficier de recettes de TVA particulièrement dynamiques. En 2006, pour la troisième année consécutive, la croissance spontanée de la TVA (+5,7 %) serait plus forte que les indicateurs macro-économiques sous-jacents. Au-delà d'une consommation des ménages qui progresserait globalement de +4,6 % (contre +3,8% prévus en LFI), cette évolution pourrait s'expliquer par des phénomènes de report de consommation sur des biens soumis à taux normal plutôt que des biens à taux réduit. Au total, la TVA serait supérieure de 1,7 Md€ à la prévision inscrite en LFI 2006. En outre, au regard des émissions d'impôt sur le revenu, la croissance spontanée de l'IR (hors indexation du barème) pourrait atteindre +5,8 %, profitant de progressions de salaires et de pensions en 2005 légèrement supérieures à celle anticipées en LFI et du dynamisme des marchés immobiliers et boursiers. Par rapport à la LFI 2006, les plus values d'impôt sur le revenu pourraient atteindre 0,7 Md€. Par ailleurs, les entreprises, notamment celles du secteur financier, connaissent des résultats meilleurs que prévus, ce qui se traduit par des recouvrements d'IS de 2,2 Md€ au-delà du niveau inscrit en LFI. Au total, le dynamisme des assiettes, plus marqué qu'initialement anticipé (1,8 d'élasticité pour une prévision en LFI de 1,2) expliquerait en grande partie les plus values de recettes fiscales de l'Etat (5,1 Md€ par rapport à la LFI).

S'ils sont portés par des assiettes dynamiques, les prélèvements obligatoires de l'Etat reflètent aussi l'ensemble des mesures nouvelles intervenues en 2006. Ces dernières se traduisent par une diminution de 5,1 Md€ au bénéfice des ménages (revalorisation de la PPE, création d'un crédit d'impôt aux dépenses d'équipement conçues pour les personnes âgées ou handicapées, allègements de droits de donation et de succession...) et des entreprises (dernière étape de la suppression totale de la sur-contribution à l'IS, réforme des plus-values de long terme, dégrèvement de taxe professionnelle pour investissements nouveaux...) – auxquels il faut ajouter l'impact de la modification du régime des acomptes d'IS en 2005. L'ensemble de ces facteurs contribue ainsi à faire baisser le taux de PO de l'Etat à hauteur de 0,5 point de PIB.

Enfin, plusieurs mesures de périmètre (transferts aux ASSO de 19,4 Md€ de recettes fiscales en compensation des exonérations des allègements généraux de cotisations patronales de sécurité sociale, montée en charge des mesures de décentralisation au profit des collectivités locales...) contribueraient à faire baisser le taux de PO de l'Etat de 1,1 point. Au total, le taux de PO de l'Etat serait ainsi ramené de 16,2 % à 15,0 %.

De nouvelles recettes pour les administrations de sécurité sociale afin d'assurer le financement pérenne des allègements de charges

L'évolution de la masse salariale totale (+3,9 %) en 2006 serait un peu moins rapide que celle du PIB, d'où une contribution légèrement négative de la croissance spontanée à l'évolution du taux de PO sur 2006.

A contrario, mesures nouvelles et changements de périmètre contribuent fortement à la hausse du taux de PO des ASSO en 2006.

(1) PO de l'Etat et recettes fiscales nettes de l'Etat n'ayant pas le même périmètre, leur élasticité au PIB peut différer ; elles sont ici respectivement de 1,6 et 1,8.

Ainsi, les hausses de cotisations sociales (CNAV, accidents du travail - maladies professionnelles, Unedic principalement) à hauteur de 2,0 Md€ ne sont qu'en partie compensées par la fin de la montée en charge des allègements « Fillon » (-0,9 Md€) et la mise en place de la loi relative au développement des services à la personne (-0,2 Md€ d'exonérations et d'allègements de cotisations sociales). De plus, la modification du régime des prélèvements sociaux sur les intérêts générés par les PEL de plus de 10 ans, sans modifier le quantum de l'impôt versé, conduirait à augmenter le produit des prélèvements sociaux de 2,7 Md€ (y compris prélèvements 2 % et CRDS). Le Gouvernement a par ailleurs décidé de pérenniser le financement des mesures d'allègements de cotisations patronales de sécurité sociale sur les bas salaires, ce qui s'est traduit par l'affectation de 19,4 Md€ d'impôts d'Etat aux administrations de sécurité sociale.

De nouvelles hausses de taux des impôts directs locaux

Au niveau des collectivités locales, une croissance des bases des impôts directs légèrement inférieure à celle du PIB serait compensée par la croissance très dynamique des droits de mutation à titre onéreux, en lien avec le dynamisme du marché immobilier.

En outre, les collectivités ont à nouveau

voté en 2006 d'importantes hausses de taux de leurs impôts directs. Les budgets votés révèlent que communes et groupements, départements et régions ont respectivement inscrit de nouvelles hausses de taux de +1,4 %, +5 % et +7,4 % en 2006, après +1,0 %, +4,3 % et +21,0 % en 2005.

Enfin, les collectivités locales font l'objet de nouveaux transferts de fiscalité à hauteur de 0,7 Md€ (soit 0,6 Md€ de taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers et 0,1 Md€ de taxe sur les conventions d'assurance).

2007-2008 : un taux de PO orienté à la baisse

Des assiettes fiscales et sociales de nouveau dynamiques en 2007

En 2007, l'élasticité au PIB des prélèvements obligatoires des administrations publiques devrait atteindre une valeur légèrement supérieure à la valeur unitaire (1,1 après 1,2 en 2006).

Malgré le dynamisme des recettes de TVA et d'IR, l'élasticité apparente des recettes fiscales de l'Etat au PIB redeviendrait proche de l'unité (1,2 après 1,8 en 2006). Les prélèvements obligatoires des ASSO devraient progresser spontanément en phase avec l'activité économique (élasticité de 1,0 après 0,9 en 2006)

Tableau 6

Evolution du taux de PO en 2007

en Mds d'euros	Etat	ODAC	ASSO	APUL	APU
Montants de PO	271,6	17,8	411,2	106,1	811,7
<i>en %</i>					
Taux de PO	14,6%	1,0%	22,2%	5,7%	43,7%
Evolution du taux de PO	-0,4%	0,0%	0,0%	0,1%	-0,3%
<i>Contribution de l'évolution spontanée</i>	<i>0,1%</i>	<i>0,0%</i>	<i>0,0%</i>	<i>0,0%</i>	<i>0,1%</i>
<i>Contribution des mesures nouvelles</i>	<i>-0,4%</i>	<i>0,0%</i>	<i>-0,1%</i>	<i>0,0%</i>	<i>-0,4%</i>
<i>Contribution des changements de périmètre</i>	<i>-0,1%</i>	<i>0,1%</i>	<i>0,0%</i>	<i>0,1%</i>	<i>-</i>

de même que ceux des collectivités locales.

D’importants allègements d’impôts conduisent à faire baisser le taux de PO en 2007

En 2007, les mesures nouvelles devraient contribuer à diminuer le taux de PO de l’Etat de 0,4 point de PIB.

Les principaux allègements ont été décidés lors de la loi de finances pour 2006

La majorité des mesures nouvelles diminuant les prélèvements de l’Etat ont d’ores et déjà été votées en LF 2006. En effet, cette dernière comportait une réforme fiscale d’ampleur pour un montant de 6 Md€ sur 2007 au service de l’emploi, du pouvoir d’achat et de la compétitivité. Elle comportait à ce titre les principaux volets suivants :

- Une réforme de la PPE qui relève le montant maximal de la part individuelle de la PPE et qui renforce la majoration appliquée aux travailleurs à temps partiel, pour un coût global de 500 M€.

- Un allègement global de l’impôt sur le revenu pour près de 4 Md€, grâce à une refonte en profondeur du barème de l’impôt sur le revenu : réduction du nombre de tranches de 7 à 5, diminution des taux et intégration de l’abattement de 20 %. La mise en œuvre de cette réforme de traduira pour les contribuables par un gain fiscal de 3,9 Md€,

concentré pour près de 70 % sur les revenus inférieurs à 3500 euros par mois. Les contribuables bénéficieront dès début 2007 de la baisse de l’impôt sur le revenu, grâce à une réduction de 8 % du montant des acomptes provisionnels ou de leurs mensualités dans la limite de 300 €. C’est ainsi plus de 2 Md€ qui seront injectés dès le début de l’année dans l’économie afin de soutenir la consommation.

- L’introduction d’un plafonnement des impôts directs grâce auquel aucun contribuable ne pourra se voir prélever plus de 60 % de son revenu au titre de ses impôts directs (impôt sur le revenu, impôt de solidarité sur la fortune et impôts locaux afférents à l’habitation principale).

- Une réforme de la taxe professionnelle qui garantit aux entreprises qu’elles ne seront plus imposées au-delà de 3,5% de la valeur ajoutée.

Les mesures fiscales du PLF 2007

Les mesures relatives aux ménages : le soutien au pouvoir d’achat.

Le soutien au pouvoir d’achat et au travail se traduit par une revalorisation de la prime pour l’emploi. Au-delà de la hausse inscrite en LF 2006, le PLF 2007 prévoit une nouvelle augmentation à hauteur de 500 M€, ce qui porte l’effort global sur la PPE à 1 Md€ en 2007. Le

Tableau 7

Impact en 2007 des principales mesures de la LF 2006

en M€	2007
Réforme de la PPE	-500
Réforme du barème de l’impôt sur le revenu	-3900
Suppression de la contribution sur les revenus locatifs	-600
Impact de la réforme du barème de l’IR sur la CSG patrimoine	500
Mise en place du bouclier fiscal	-400
Réforme de la taxe professionnelle	-1100
TOTAL	-6000

Tableau 8

Montants de la PPE

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Montant maximum pour un temps plein (en €)	467	479	517	538	714	948
Montant maximum pour un mi-temps (en €)	234	347	375	390	589	877
Montant global de la PPE (en Md€)	2,1	2,2	2,4	2,7	3,2	4,2

montant maximal de la PPE, qui était de 538 euros en 2005 est relevé à 714 euros en 2006, puis à 948 euros en 2007, ce qui fera de la prime pour l'emploi un véritable 13^e mois. Au final, cette réforme de la PPE permet d'accroître significativement les gains financiers à la reprise d'emploi. A titre d'illustration, le gain net mensuel à l'activité par rapport à l'inactivité pour un salarié au SMIC à mi-temps, parent isolé d'un enfant, sera de 87 euros en 2007, alors qu'il n'était que de 4 euros en 2002.

Le PLF 2007 comporte également un dispositif permettant la transformation sans frais d'une hypothèque conventionnelle en hypothèque rechargeable. La transformation de cette hypothèque qui permet à un débiteur qui a déjà constitué une hypothèque de ne pas avoir à en constituer une nouvelle pour garantir des crédits successifs n'est plus soumise à droit d'enregistrement et à taxe de publicité foncière. Cela permettra de soutenir la consommation en drainant plus fortement les particuliers vers le crédit hypothécaire.

Enfin, le PLF contient une disposition au profit des personnes âgées dépendantes. Il est proposé d'étendre l'assiette de la réduction d'impôt sur le revenu pour hébergement en établissement de long séjour aux frais d'hébergement, et d'augmenter de 3 000 euros à 10 000 euros le plafond des dépenses éligibles. Cette mesure rapproche les modalités de la réduction d'impôt pour hébergement en établissement de long séjour de celles de la réduction d'impôt pour emploi à domicile

(pour un coût de 70 M€ en 2007). Elle permet d'éviter une hausse brutale de la pression fiscale sur les personnes dépendantes qui, du fait de la dégradation de leur état de santé, doivent quitter leur domicile, où elles bénéficiaient d'une aide, pour partir dans un établissement de long séjour.

Les mesures relatives aux entreprises : améliorer la compétitivité de nos entreprises, en particulier les plus petites et les plus prometteuses d'entre elles.

L'économie française manque d'entreprises de taille intermédiaire. Beaucoup de petites entreprises peinent à se transformer en entreprises de taille moyenne du fait des difficultés de financement et de l'augmentation des charges avec la taille de l'entreprise. Afin de doter notre pays d'entreprises en croissance fortes, créatrices d'emplois, les PME dites « de croissance » pourront bénéficier d'une neutralisation de l'augmentation de la charge fiscale au titre de l'impôt sur les sociétés et de l'imposition forfaitaire annuelle. Pour bénéficier de ce régime, d'un coût de 60 M€ pour l'Etat, les entreprises doivent avoir vu leur masse salariale augmenter d'au moins 15 % au titre de chacun de deux exercices consécutifs.

Des modalités anticipées de remboursement du crédit d'impôt recherche sont également prévues pour les entreprises de croissance ainsi que pour les jeunes entreprises innovantes.

En outre, et afin de répondre aux besoins de financement des PME, le dispositif de

réduction d'impôt sur le revenu au titre de la souscription en numéraire au capital de ces entreprises est prorogé, et son efficacité renforcée. Cette réduction d'impôt, pour un montant de 190 M€, est égale à 25 % des versements, retenus dans la limite annuelle de 20 000 euros pour un célibataire et de 40 000 euros pour un couple.

Enfin, le PLF 2007 poursuit également l'harmonisation et la mise en cohérence de nos règles d'imposition avec la réalité économique.

Une nouvelle étape dans la modernisation du recouvrement de l'impôt sur les sociétés est franchie afin que les versements reflètent plus fidèlement l'évolution réelle des résul-

Tableau 9

Principales mesures nouvelles et incidences sur les prélèvements obligatoires en 2007 et 2008

en M€	2007	2008	Cumul
Etat	-6640	-2110	-8750
Réforme de la prime pour l'emploi	-1000		-1000
- réforme inscrite en LF 2006	-500		-500
- réforme inscrite en PLF 2007	-500		-500
Réforme du barème de l'impôt sur le revenu (LF 2006)	-3900		-3900
Suppression de la contribution sur les revenus locatifs (LF 2006)	-600		-600
Mise en place du bouclier fiscal (LF 2006)	-400		-400
Réduction d'impôt "dépendance" (PLF 2007)	-70		-70
Réforme de la taxe professionnelle (LF 2006)	-1100	-1320	-2420
Mesure "PME de croissance" (PLF 2007)	-60		-60
Réduction d'impôt souscription au capital des PME (PLF 2007)		-190	-190
Mesures de rationalisation de la fiscalité des entreprises (PLF 2007)	800		800
Extension du régime des acomptes d'IS (PLF 2007)	500	-500	0
Autres mesures prises antérieurement	-810	-100	-910
Sécurité sociale*	-1760	-750	-2510
Allègements de cotisations pour les entreprises de moins de 20 salariés	-320	-320	-640
Contrecoup de la mesure PEL (LFSS 2006)	-2100		-2100
Taxe exceptionnelle sur l'industrie pharmaceutique (LFSS 2006/PLFSS 2007)	-170		-170
Modification du régime de versement des acomptes des prélèvements sociaux	430	-430	0
Impact de la réforme du barème de l'IR sur la CSG patrimoine	500		500
Extension de l'ACCRE	-100		-100
Autres	320	200	520
Hausse de la taxe d'apprentissage au bénéfice des régions	200	200	400
Montée en charge de la taxe sur les billets d'avion	120		120
Total	-8080	-2660	-10740

* Administrations de sécurité sociale, Fonds de Réserve des Retraites (FRR) et la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), ces deux derniers étant classés en ODAC.

tats des entreprises. Il est ainsi proposé d'étendre aux sociétés dont le chiffre d'affaires (CA) est au moins égal à 500 M€ le mode de calcul du dernier acompte des entreprises dont le CA est compris entre 1 Md€ et 5 Md€. Si elle ne modifie pas le quantum de l'impôt versé, cette mesure a un impact financier de 500 M€ en 2007.

Il est également proposé de modifier le régime fiscal des frais d'acquisition des titres de participation en autorisant leur déduction sur 10 ans au lieu de la déduction totale dès la première année, en cohérence avec la réforme des plus-values sur titre de participation de la LFR 2004 (500 M€). Il est enfin envisagé de soumettre au taux normal de l'impôt sur les sociétés les plus-values sur titres de placement dont le prix de revient est supérieur à 22,8 Md€ et qui représentent moins de 5 % du capital au taux normal de l'impôt sur les sociétés : la détention de ces titres correspond à une logique de placement financier, ce qui ne légitime plus une imposition différente des autres produits financiers (300 M€).

Il convient de souligner que des mesures nouvelles importantes, votées antérieurement à 2006, diminuent par ailleurs la fiscalité des entreprises en 2007, notamment l'exonération d'impôt des sociétés immobilières d'investissement cotées décidée en LF 2003 (soit -0,4 Md€) ou encore l'abaissement du taux réduit d'imposition des plus-values nettes à long terme décidé en LFR 2004 (soit -0,3 Md€).

Les mesures du PLFSS 2007

Le PLFSS pour 2007 introduit une modification du régime de versement des acomptes des prélèvements sociaux sur les placements qui, si elle ne modifie pas le montant de l'impôt versé, se traduit par une anticipation de 430 M€ de recettes en 2007. Par ailleurs, le taux de la taxe sur l'industrie pharmaceuti-

que, porté de manière exceptionnelle à 1,76 % en PLFSS 2006 pour un rendement de 270 M€, serait ramené à 1 %, générant une perte de recettes de 170 M€ en 2007.

A contrario, le passage en régime de croisière du dispositif de prélèvements sociaux sur les intérêts générés par les PEL se traduira par un contrecoup en 2007 de -2,1 Md€ pour les administrations de sécurité sociale, le Fonds de Réserve des Retraites et la Caisse d'amortissement de la dette sociale.

Les changements de périmètre

L'année 2007 est marquée par plusieurs transferts de prélèvements obligatoires d'un sous-secteur à un autre.

Le régime général bénéficierait d'un surcroît d'affectation de droits tabacs (480 M€) de la part de l'Etat, permettant de financer d'une part la diminution de cotisations patronales sur les bas salaires dans les entreprises de moins de 20 salariés au 1^{er} juillet 2007 (320 M€), d'autre part les frais financiers à la charge du régime général au titre des sommes restant dues par l'Etat (160 M€). La CNAMTS transférerait une partie des droits de tabacs qui lui sont affectés (230 M€) vers le Fonds CMUc.

Au niveau des ODAC, il s'agit principalement de doter l'ANR et l'OSEO de près de 1 Md€ de recettes fiscales.

S'agissant des collectivités locales, les transferts visent à accompagner la décentralisation de nouvelles compétences. Ainsi, en 2007, les collectivités locales devraient bénéficier de 1,1 Md€ supplémentaires d'affectation pérenne de TIPP et de TSCA au titre du transfert de nouvelles compétences telle la gestion des personnels Techniciens, Ouvriers de Services de l'Éducation nationale ou encore de celle d'une part du réseau routier - soit une contribution à la hausse de PO des APUL de l'ordre 0,1 point de PIB en 2007.

Tableau 10

Transferts de prélèvements obligatoires en 2007 entre sous-secteurs d'administrations publiques

en Md€	2 007
Etat	-2 641
Transfert à l'ANR et à l'OSEO ANVAR	-955
Transfert de TSCA aux départements	-650
Transferts de droits tabacs aux ASSO	-480
Transfert de TIPP aux régions	-478
Transfert de droits passeports à l'agence nationale des titres sécurisés	-45
Majoration des recettes affectées au CNDS	-20
Transfert du reliquat des droits de francisation au Conservatoire du littoral	-7
Transfert de taxe sur les installations nucléaires de base à l'IRSN	-6
ODAC	1 263
Transferts de droits tabacs de la CNAM au fonds CMUc	230
Transfert de CSB à l'ANR et à l'OSEO ANVAR	955
Transfert de droits passeports à l'agence nationale des titres sécurisés	45
Transfert du reliquat des droits de francisation au Conservatoire du littoral	7
Transfert de taxe sur les installations nucléaires de base à l'IRSN	6
Majoration des recettes affectées au CNDS	20
ASSO	250
Transferts de droits tabacs aux ASSO	480
Transferts de droits tabacs de la CNAM au fonds CMUc	-230
APUL	1128
Transfert de TIPP aux régions	478
Transfert de TSCA aux départements	650

Dossier I : La politique fiscale du Gouvernement depuis 2002

Une politique fiscale responsable

La politique fiscale du Gouvernement depuis 2002 s'inscrit dans le cadre d'une politique budgétaire responsable et cohérente, celle du désendettement de notre pays.

Politique responsable, car alléger les impôts tout en reportant sur les générations futures le financement de ces allègements serait contraire à la justice.

Politique cohérente, car si les baisses d'impôts sont importantes pour renforcer la croissance et stimuler l'emploi et le pouvoir d'achat des Français, elles ne sont efficaces que si leurs bénéficiaires les perçoivent comme durables, ce qui suppose parallèlement de réduire les déficits et la dette, grâce à un effort accru de maîtrise de la dépense.

C'est la raison pour laquelle le Gouvernement a placé au cœur de sa stratégie la modernisation sans précédent de l'État. En offrant un service public amélioré à moindre coût, il a ainsi pu limiter la hausse de ses dépenses

tout en finançant ses priorités, et dégager ainsi des marges de manœuvre pour baisser les impôts et réduire le déficit budgétaire de l'État.

Cette politique s'est ainsi traduite par plus de 23 milliards d'euros d'allègement d'impôts depuis le début de la législature, tout en engageant un effort sans précédent de réduction du déficit. Celui-ci aura ainsi été réduit de 15 milliards d'euros sur la période 2003-2007.

Les mesures en faveur des ménages : la priorité à l'emploi et au pouvoir d'achat

Depuis 2002, le Gouvernement a fait du soutien du pouvoir d'achat des Français la priorité de sa politique fiscale.

Il s'est fixé pour cela quatre objectifs :

- faire en sorte que le maximum de Français aient un emploi ;
- restituer aux Français le fruit de leur travail ;

Tableau 11

Principales mesures relatives au pouvoir d'achat

en Md€	Cumul 2002-2010 ⁽¹⁾
Allègements d'IR	- 11,1
<i>dont réforme du barème et baisses de taux</i>	- 9,6
<i>dont aménagements des réductions et crédits d'impôt</i>	- 1,5
Réforme de la PPE	- 2,1
Bouclier fiscal	- 0,4
Allègements des droits de succession et de donation	- 1,0
Réforme du prêt à taux zéro	- 1,3
Total des principales mesures	- 15,9

(1) le chiffrage intégrant le coût des mesures à l'issue de leur monté en charge, la période retenue porte sur 2002-2010

- accroître le gain financier entre les revenus du travail et ceux de la solidarité ;
- améliorer la vie quotidienne des familles.

Sur la période 2002 à 2007, l'ensemble des mesures fiscales consacrées à ces objectifs a représenté près de 16 milliards d'euros d'allégements.

Faire en sorte que le maximum de Français aient un emploi

À travers les allégements de cotisations sociales en faveur de l'emploi peu qualifié

Dans un contexte de chômage touchant plus particulièrement les salariés les moins qualifiés, la politique d'allègement des cotisations patronales de sécurité sociale sur les bas salaires a constitué l'un des axes de la politique de l'emploi menée ces quinze dernières années.

Le Gouvernement a souhaité depuis 2002 faire des allégements de charges l'un des leviers principaux de sa politique de l'emploi, compte tenu de son objectif de développer l'emploi dans le secteur marchand.

Dans le cadre de l'assouplissement des 35 heures et de l'unification des différents niveaux de salaire minimum – et afin que cet alignement puisse s'opérer sans renchérissement du

coût du travail –, des nouveaux allégements de cotisations sociales patronales ont été décidés au niveau du smic. Ces mesures, compensées par l'État aux organismes de Sécurité sociale, se sont traduites par une diminution des prélèvements obligatoires de 3,7 milliards d'euros sur la période 2003-2006.

Dans le cadre du PLF 2007 et du PLFSS pour 2007, le Gouvernement entend prolonger cette politique en supprimant totalement les cotisations patronales de Sécurité sociale (hors accidents du travail et maladies professionnelles) au niveau du smic (reliquat de 2,1 points de cotisations pour les entreprises de moins de 20 salariés, pour un coût de 320 millions d'euros en 2007 et d'environ 600 millions d'euros en année pleine.

À cette politique d'allégements sur les bas salaires s'ajoute une politique d'exonérations de cotisations sociales ciblées sur des secteurs spécifiques. La loi relative au développement des services à la personne contribue ainsi à développer un secteur potentiellement créateur de nombreux emplois durables ; la loi prévoit une série d'avantages et d'exonérations de cotisations – création d'une franchise de cotisations patronales de sécurité sociale dans la limite du smic et sans plafond de rémunération pour les prestataires ayant reçu un agrément de l'État, allègement de quinze points de charges au profit des particuliers employeurs et exonération de cotisations sociales sur la partie financée par l'employeur du chèque emploi service universel.

Tableau 12

Allégements de charges sociales supplémentaires depuis 2002

en Md€	Cumul 2002-2007
Allégements généraux sur les bas salaires (« Fillon »)	- 3,7
Suppression de cotisations patronales de sécurité sociale au niveau du smic pour les entreprises de moins de 20 salariés	- 0,6
Franchise de cotisations patronales de sécurité sociale dans le secteur des services à la personne	- 0,2
Total	- 4,5

Selon les estimations retenues par le Conseil d'orientation pour l'emploi, c'est 800 000 emplois qui n'existeraient pas sans ces allègements.

À travers les baisses ciblées en faveur de certains secteurs ou certaines catégories de travailleurs

Le développement des services à la personne

Le plafond des dépenses éligibles à la réduction d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile a été porté de 6 900 euros à 10 000 euros entre 2002 et 2004 et à 12 000 euros en 2005 (majoré de 1 500 euros par enfant à charge). En outre, le dispositif de taux réduit de TVA applicable aux services à la personne a été prorogé jusqu'au 31 décembre 2010.

Par ailleurs, le Gouvernement a créé le chèque emploi service universel (CESU), institué dans le cadre de la loi du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne. Ce dispositif, accessible à tous, offre la possibilité d'une prise en charge du coût de l'emploi à domicile ou du coût des prestations proposées par les entreprises de services à domicile. La loi a également prévu la mise en œuvre de mesures d'exonération de charges fiscales et sociales, associées à l'utilisation du CESU.

La reconduction de la baisse de TVA dans le secteur du bâtiment

La France a obtenu de la Commission européenne la prorogation jusqu'au 31 décembre 2010 du dispositif de taux réduit de TVA sur les services à forte intensité de main d'œuvre, applicable aux services à la personne et aux travaux portant sur les logements. Ces baisses ciblées de TVA, qui représentent pour l'État un coût d'environ 5 milliards d'euros, ont permis de créer entre 30 000 et 50 000 emplois.

L'encouragement à la formation des jeunes et à la mobilité géographique

Afin d'encourager la formation et l'emploi des jeunes, la loi de programmation pour la cohésion sociale a instauré notamment un crédit d'impôt apprentissage de 1 600 euros à 2 200 euros par apprenti, tandis que les revenus salariés de l'apprenti sont désormais totalement exonérés de l'impôt sur le revenu.

De nombreuses mesures ont été prises afin de faciliter l'accès à l'emploi des jeunes, des parents, ou encore pour encourager la mobilité géographique :

- un crédit d'impôt de 1 000 euros a été créé en faveur des jeunes de moins de 26 ans qui, entre le 1^{er} juillet 2005 et le 31 décembre 2007, prennent un emploi dans l'un des métiers connaissant des difficultés de recrutement ;

- la loi de finances pour 2006 a mis en place un crédit d'impôt temporaire de 1 500 euros alloué aux demandeurs d'emploi de plus de 12 mois et aux salariés bénéficiaires d'un plan de sauvegarde pour l'emploi qui accepteraient de déménager à plus de 200km de leur domicile pour retrouver un emploi ;

- la venue en France de cadres de haut niveau a été encouragée par des mesures à destination des cadres « impatriés ». Il s'agit de permettre aux salariés appelés par une entreprise établie à l'étranger à occuper un emploi dans une entreprise en France d'être exonérés d'impôt sur le revenu sur les suppléments de rémunération qui leur sont versés et qui sont directement liés à cette situation. Cette mesure vise à mettre la France à niveau avec les meilleures pratiques de ses concurrents et d'attirer davantage de cadres de haut niveau.

Restituer aux Français le fruit de leur travail : la baisse de l'impôt sur le revenu

La baisse de l'impôt sur le revenu permet à la fois de mieux récompenser le travail, en particulier pour les classes moyennes et modestes, et de favoriser l'attractivité du territoire à l'égard des salariés très qualifiés.

Dès le début de la législature, la loi de finances rectificative pour 2002 a réduit l'impôt dû au titre des revenus de l'année 2001 de 5 % pour tous les contribuables. La réduction s'est opérée directement sur le solde de l'impôt payé à l'automne 2002.

Pour l'impôt dû en 2003 (revenus 2002), cette réduction a été intégrée dans le barème et amplifiée de 1 %, conduisant au total à une diminution de tous les taux de 6 % en deux ans. Pour la première fois depuis la création de l'impôt sur le revenu dans sa forme actuelle en 1959, son taux marginal supérieur est passé sous le seuil de 50 % (à 49,58 %).

En 2004 (revenus de 2003), la baisse de l'impôt sur le revenu a été poursuivie avec une réduction supplémentaire de 3 % de tous les taux du barème. Le taux marginal supérieur a ainsi été ramené de 49,58 % à 48,09 %.

Dans le cadre de la loi de finances pour

2006, une réforme d'ampleur de la fiscalité des personnes a été adoptée afin de rendre l'impôt plus lisible et d'en alléger le poids.

Ainsi, le barème de l'IR voit son nombre de tranches réduit de 7 à 5 et ses taux abaissés du fait de l'intégration dans le barème de l'abattement de 20 % existant actuellement et d'un allègement global de l'impôt.

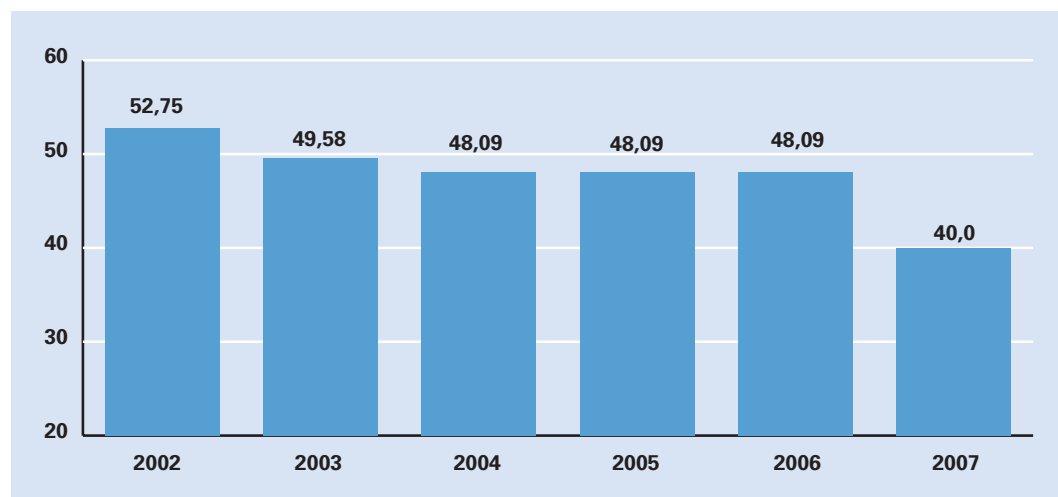
Les nouveaux taux d'imposition pour 2007 (revenus de 2006) sont de 5,5 %, 14 %, 30 % et 40 %. Le taux marginal supérieur, désormais de 40 %, place la France au niveau des principaux pays européens. Ce taux est en effet fixé à 43 % en Italie, 42 % en Allemagne, 40 % au Royaume-Uni.

Par ailleurs le Gouvernement a décidé dans la loi de Finances 2006 d'instituer un plafonnement des impôts à 60 % des revenus pour tous les contribuables. Ce « bouclier fiscal » sera effectif à compter du 1^{er} janvier 2007.

Au total, l'allègement de l'impôt sur le revenu aura atteint en moyenne 20 % sur la période 2002-2007. Fin 2007, 3,7 millions de contribuables auront vu leur impôt allégé de plus de 30 % par rapport à ce qu'ils auraient payé en l'absence de réforme.

En y ajoutant les mesures concernant la prime pour l'emploi, cette politique a ainsi per-

Graphique 4
Taux marginal supérieur de l'impôt sur le revenu (en %)



mis des gains significatifs de pouvoir d'achat pour les ménages, notamment les plus modestes.

Ainsi sur le total des allègements décidés entre 2002 et 2007 au titre de la baisse du barème de l'impôt sur le revenu et des mesures relatives à la prime pour l'emploi, plus des deux tiers du montant global de l'allègement bénéficient aux contribuables dont les revenus sont inférieurs à 42 000 euros par an (soit 3 500 euros par mois).

Ainsi, fin 2007 :

- pour un célibataire rémunéré au smic, le gain de revenu atteint 503 euros par rapport à sa situation en 2002 ;

- pour un couple marié sans enfant où chacun des conjoints gagne 1 smic, ce gain est de 1 010 euros ;

- pour un couple marié avec deux enfants où chacun des conjoints gagne 3 smic, le gain de revenu est de 1 667 euros.

Rendre le travail plus rémunérateur que l'assistance : la hausse de la prime pour l'emploi

Depuis 2002, la politique fiscale vise à valoriser le travail par rapport à l'inactivité, en accroissant le gain financier lié au retour à l'emploi.

L'architecture de nos prélèvements et transferts sociaux conduit en effet parfois à ce que la reprise d'un emploi se traduise pour les bénéficiaires de minima sociaux par une perte de revenu, créant ainsi des « trappes à inactivité ». La création de la prime pour l'emploi au début des années 2000 devait avoir pour objectif de combattre cet effet en augmentant le gain financier lié au retour à l'emploi.

Afin de renforcer l'efficacité de la PPE, le Gouvernement a, depuis 2002, considérablement renforcé son barème. Ainsi, le montant

Tableau 13

Comparaison 2002-2007 (en euros)

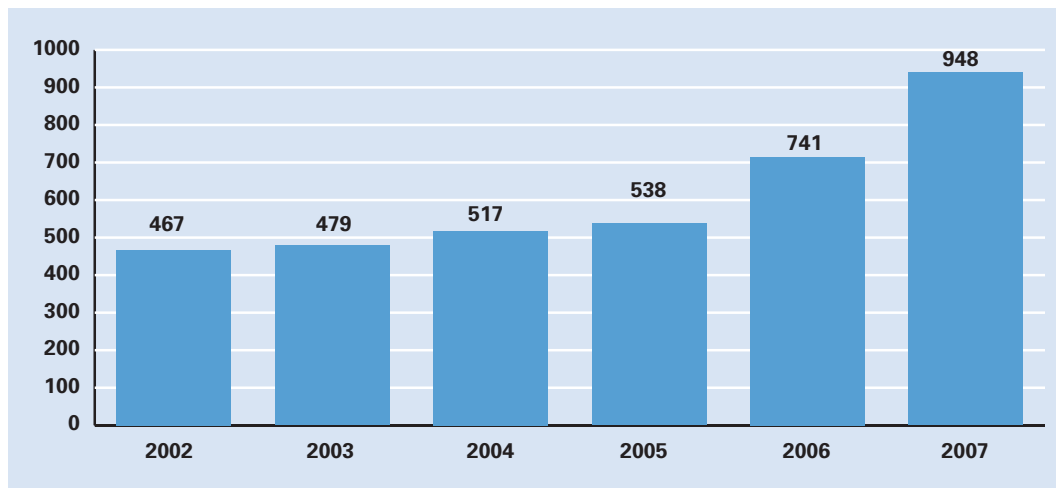
Situation de famille	Salaire annuel déclaré ⁽¹⁾⁽²⁾ (en euros)	Avant réforme et baisses successives des taux		Après réforme		Gain en euros	Gain en %
		IR 2002 actualisé	PPE 2002 actualisée	IR 2007 (baisse des taux du barème et intégration de l'abattement de 20 %)	PPE 2007 (ensemble des majorations)		
Célibataire sans enfant	1 smic 12 238	-	437 €	-	940 €	503 €	156 %
	3 smic 36 714	5 236 €	-	4 673 €	-	563 €	11 %
Marié sans enfant	1 smic 12 238	-	874 €	-	1 884 €	1 010 €	156 %
Marié deux enfants	3 smic 36 714	7 137 €	-	5 470 €	-	1 667 €	23 %

(1) Par convention, le smic horaire défini au 1er juillet 2006 est retenu pour l'ensemble de l'année.

(2) Dans le cas d'un contribuable marié, salaire annuel déclaré par chaque époux.

Graphique 5

Montant maximum de la part individuelle de la PPE (en euros, par an)



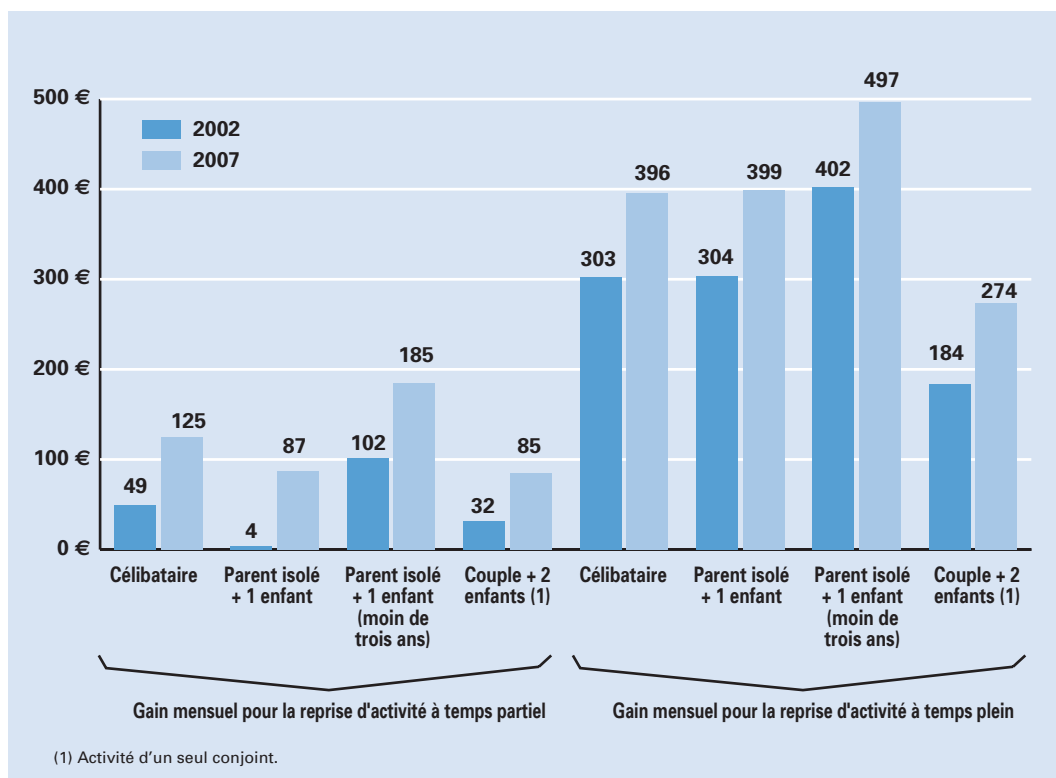
maximum de la PPE aura plus que doublé entre 2002 et 2007. Il est passé de 467 euros en 2002 à 714 euros en 2006 et 948 euros l’an prochain, ce qui, à ce niveau, constitue un véritable 13^e mois.

Au total, ces mesures ont accru de façon significative le gain financier à la reprise d’un

emploi. Ainsi, à titre d’exemple, pour un parent isolé avec un enfant, qui reprend un emploi à mi-temps au smic, le gain financier du retour à l’emploi s’élèvera, compte tenu de l’ensemble des mesures prises, à 87 euros par mois en 2007, alors qu’il n’était que de 4 euros en 2002.

Graphique 6

Gains financiers mensuels liés au passage de l’inactivité à l’activité : années 2002 et 2007



Les calculs sont effectués en tenant compte notamment de la PPE, du RMI, des allocations logement, de l’allocation de rentrée scolaire, de la CMU, des exonérations fiscales (taxe d’habitation) (pour 2007, y.c. barème 2007 de la PPE).

Renforcer les solidarités entre générations et aider les familles dans leur vie quotidienne

Renforcer les solidarités entre générations : la réforme des droits de donations et successions

Conscient que le paiement des droits de mutation peut être un obstacle à la conservation du patrimoine au sein de la famille, le Gouvernement a allégé les droits de succession et de donation.

La loi de finances pour 2003 a ainsi doublé le plafond de l'abattement sur les donations consenties par les grands parents à leurs petits-enfants en le portant de 15 000 euros à 30 000 euros.

La loi de finances pour 2004 a actualisé le barème déterminant les valeurs respectives de l'usufruit et de la nue-propriété pour tenir compte de l'espérance de vie actuelle et de la réalité économique.

La loi du 9 août 2004 relative au soutien à la consommation et à l'investissement a exonéré de droits de mutation à titre gratuit, dans la limite de 20 000 euros, les dons de sommes d'argent effectués entre le 1^{er} juin 2004 et le 31 mai 2005 et consentis par un donateur au profit d'un enfant, d'un petit-enfant, d'un arrière-petit-enfant ou en l'absence d'une telle descendance au profit d'un neveu ou d'une nièce lorsque le donataire est âgé de 18 ans révolus au jour de la transmission. Compte tenu du succès du dispositif, il a été reconduit jusqu'au 31 décembre 2005 et le plafond a été relevé de 20 000 euros à 30 000 euros.

Par ailleurs, la loi de finances pour 2005 a permis l'allègement des droits de succession dus en ligne directe et par le conjoint survivant, en relevant le montant de l'abattement prévu en faveur des ascendants et des enfants

vivants ou représentés de 46 000 euros à 50 000 euros et en instituant un abattement global de 50 000 euros sur l'actif net transmis aux héritiers en ligne directe ou au conjoint survivant.

La loi de finances pour 2006 a poursuivi l'allègement des droits de mutation à titre gratuit en limitant la règle du rappel fiscal des donations antérieures aux seules donations effectuées depuis moins de six ans avant la nouvelle transmission à titre gratuit, au lieu de dix ans auparavant, et en relevant le montant de l'abattement prévu en faveur des frères et sœurs du défunt de 1 500 euros à 5 000 euros.

Enfin, afin de prendre en compte l'augmentation de l'espérance de vie, la loi de finances pour 2006 a également relevé les limites d'âge du donateur qui conditionnent le bénéfice des réductions de droits de donation. Les donations réalisées en nue-propriété bénéficient depuis le 1^{er} janvier 2006 d'une réduction de 35 % lorsque le donateur est âgé de moins de 70 ans (au lieu de 65 ans) et de 10 % lorsqu'il est âgé de moins de 80 ans (au lieu de 75 ans). Les autres donations (donations en pleine propriété, donations en usufruit...) bénéficient d'une réduction de 50 % lorsque le donateur est âgé de moins de 75 ans et 30 % lorsqu'il est âgé de moins de 75 ans et 30 % lorsqu'il est âgé de moins de 80 ans.

Le soutien des familles dans leurs dépenses courantes

– le logement

Afin de prendre en compte l'évolution des prix immobiliers, le dispositif du prêt à taux zéro destiné à favoriser l'accès à la propriété a été profondément réformé. Ce nouveau dispositif s'applique désormais à un nombre plus important de bénéficiaires dans la mesure où son champ d'application est élargi aux logements anciens, les plafonds de ressources et le montant maximum des prêts étant rehaus-

sés, pour un coût total estimé à 1,3 milliard d'euros à horizon 2010.

Dans le cadre de la politique du logement, la loi du 2 juillet 2003 relative à l'urbanisme et l'habitat a mis en place une nouvelle déduction au titre de l'amortissement « Robien » – soit près de 0,4 milliard d'euros – pour laquelle aucune condition de ressources du locataire n'est exigée. La loi portant engagement national pour le logement réforme le dispositif « Robien » et met en place un nouveau dispositif fiscal (dit « Borloo ») favorable aux particuliers qui achètent ou font construire un bien immobilier destiné à la location à des personnes dont les ressources ne dépassent pas un certain plafond, le loyer devant être d'au moins 30 % inférieur au prix du marché local.

– l'aide aux personnes handicapées

Plusieurs mesures fiscales ont été adoptées au cours de la législature, notamment dans le cadre de la loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances des personnes handicapées. Ces mesures visent à favoriser l'emploi des personnes handicapées, améliorer leur revenu d'existence et développer l'accession et l'accessibilité des logements.

Notamment, afin de favoriser le maintien à domicile des personnes handicapées, le plafond des dépenses éligibles à la réduction d'impôt pour emploi d'un salarié à domicile s'élève, depuis le 1^{er} janvier 2005, à 20 000 euros lorsque l'un des membres du foyer fiscal est invalide.

Les mesures en faveur des entreprises : le choix de la compétitivité

S'agissant des entreprises, la politique fiscale conduite par le gouvernement depuis 2002 a visé à la fois à :

- offrir à nos entreprises un environnement fiscal compétitif et à améliorer l'attractivité fiscale du site France

- encourager l'investissement, la création et la transmission des entreprises

- stimuler l'innovation et l'investissement en recherche et développement (R&D)

L'ensemble des mesures adoptées depuis 2002 s'est traduit par un allègement des impôts des entreprises de 7,5 milliards d'euros.

Offrir un environnement fiscal plus compétitif

La baisse de l'impôt sur les sociétés

Afin de se rapprocher du taux médian de l'impôt sur les sociétés (IS) des États de l'Union européenne, la loi de finances pour 2005 a supprimé en deux ans la majoration de 3 % de l'IS. Le taux effectif d'imposition à l'impôt sur les sociétés s'établit désormais à 33,33 % contre 34,33 %.

Par ailleurs, le précompte, qui était un substitut à l'IS gageant l'avoir fiscal, a été supprimé.

Le report indéfini des pertes a été rendu possible afin de simplifier la gestion des entreprises.

Enfin, plusieurs mesures techniques ont été prises pour moderniser l'assiette de l'IS.

La réforme de la taxe professionnelle

La loi de finances pour 2006 a mis en œuvre une réforme d'ampleur de la taxe professionnelle qui entend favoriser l'investissement des entreprises, en particulier dans des secteurs à forte intensité capitalistique.

Elle comprend deux volets : la garantie pour les entreprises qu'elles ne seront plus imposées au-delà de 3,5 % de la valeur ajoutée.

Tableau 14

Principales mesures relatives à l'investissement et à l'attractivité

en Md€	2002-2010
Taxe professionnelle	- 3,2
<i>dont réforme de la taxe professionnelle LF 2006 (DIN et PVA)</i>	- 2,6
<i>dont mesures antérieures</i>	- 0,6
Impôt sur les sociétés	- 1,9
<i>dont suppression contribution additionnelle</i>	- 1,1
<i>dont suppression du précompte</i>	- 1,3
<i>dont diverses mesures de modernisation de l'assiette (IFA*, mesure TSDI*, déduction sur 10 ans des frais d'acquisition des titres de participation)</i>	1,4
<i>dont suppression de l'imposition des plus-values à long terme</i>	- 0,9
Mesures sur les plus-values professionnelles	- 0,4
Suppression de la contribution des institutions financières	- 0,5
Mesures PME de croissance : jeune entreprise innovante, pôles de compétitivité, gazelles	- 0,2
Réforme du crédit d'impôt recherche	- 0,5
Création du plan d'épargne retraite populaire (PERP)	- 0,5
Aménagements du régime fiscal des biocarburants	- 0,3
Total	- 7,5

IFA : imposition forfaitaire annuelle

TSDI : titres subordonnés à durée indéterminée

tée (VA) et un allègement de leur charge fiscale pour celles qui investissent en pérennisant et en aménageant le dégrèvement pour investissement nouveau (DIN). Ce dégrèvement est total la première année d'investissement, des deux tiers l'année suivante et enfin d'un tiers la troisième année.

Cette réforme s'appliquera dès la taxe professionnelle due par les entreprises en 2007. Dans un contexte de baisse de l'emploi industriel dans notre pays, cette réforme permettra de soutenir les bassins industriels les plus fragiles, en protégeant d'une charge fiscale excessive les établissements industriels qui y sont implantés.

L'incitation fiscale au financement des activités économiques

La suppression progressive (LFR 2004) de l'imposition des plus-values à long terme réalisées par les sociétés libère la France d'un

handicap en matière de domiciliation des participations. En effet, le régime d'imposition des plus-values à long terme réalisées par les sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés a été profondément réformé, le taux d'imposition ayant été ramené de 19 % à 15 % pour les exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2005.

À partir de 2006, un régime d'imposition a été mis en place pour les plus-values afférentes aux titres de participation, qui ont ainsi bénéficié d'un taux de 8 % pour 2006 et seront exonérées à compter de 2007. Cette mesure donne à la France un atout majeur en termes d'attractivité, les grands groupes internationaux ayant souvent tendance à regrouper les activités de portage de titres avec les centres de décision, qui restent un déterminant essentiel de la localisation des activités productives.

Afin de soutenir l'activité dans des quartiers qui manquent d'entreprises, de commerces de proximité et de services, 44 zones franches urbaines (ZFU) ont été rouvertes à compter du 1^{er} janvier 2003. Le régime d'exonérations fiscales et sociales a été prorogé pour les entreprises qui se créent ou qui s'implantent dans l'une des ZFU entre le 1^{er} janvier 2003 et le 31 décembre 2007. Le dispositif de sortie progressive a été amélioré pour les plus petites entreprises implantées en ZFU.

Le programme de relance du dispositif des ZFU a été complété en 2003 par la création de 41 nouvelles ZFU et de nombreux aménagements aux régimes d'exonérations applicables dans ces zones, qui concernent tant les entreprises et les salariés que les travailleurs indépendants.

La loi pour l'égalité des chances a créé une troisième génération de ZFU à compter du 1^{er} août 2006 et a renforcé le dispositif fiscal (exonération d'impôt sur les bénéfices, d'imposition forfaitaire annuelle (IFA), de taxe professionnelle et de taxe foncière sur les propriétés bâties) de l'ensemble des ZFU. En complément de ces mesures, un dispositif temporaire incitant les sociétés à investir dans les PME implantées dans les ZFU est également mis en place.

Enfin, pour lutter contre les délocalisations, un crédit d'impôt temporaire de taxe professionnelle de 1 000 euros par an et par salarié a été institué en faveur des entreprises installées dans les zones du territoire national exposées aux délocalisations et aux restructurations. Cette incitation à l'investissement a été complétée, pour les PME, par une mesure d'accompagnement au développement international par un crédit d'impôt.

Encourager l'investissement, la création et la transmission des entreprises

Les actions conduites depuis 2002 ont pour objectif d'encourager l'investissement dans les secteurs à forte croissance potentielle. Elles ont permis de soutenir l'investissement, la création et la transmission des entreprises.

La réforme de la fiscalité de l'épargne pour encourager l'investissement

La fiscalité de l'épargne a été réformée afin d'orienter l'investissement vers des actifs « risqués », vecteurs de la croissance potentielle de l'économie.

– la réforme du régime fiscal des distributions

La loi de finances pour 2004 a réformé le régime fiscal des distributions. Elle substitue au mécanisme de l'avoir fiscal et du précompte un dispositif d'imposition allégée des distributions perçues par les personnes physiques. Ainsi, les dividendes perçus par des personnes physiques à compter du 1^{er} janvier 2005 sont imposés sur une base réduite d'un abattement de 50 %.

Le résultat obtenu est lui-même minoré d'un abattement fixe annuel de 1 220 euros ou 2 440 euros, selon la situation de famille. En outre, les actionnaires personnes physiques bénéficient d'un crédit d'impôt égal à 50 % des dividendes perçus (y compris ceux perçus dans un PEA), plafonné à 115 euros ou 230 euros selon la situation de famille.

– les dispositifs en faveur du renforcement des fonds propres des entreprises et du capital risque

À compter du 1^{er} août 2003, le plafond de la réduction d'impôt de 25 % au titre des souscriptions au capital des sociétés non cotées a été porté à 20 000 euros pour une personne

seule et à 40 000 euros pour un couple marié (contre respectivement 6 000 euros et 12 000 euros antérieurement).

Le capital-risque a également bénéficié de mesures d'aménagement en loi de finances pour 2005 (élargissement du spectre des entreprises financées par les Fonds communs de placement dans l'innovation – FCPI) pour mieux orienter l'épargne vers le financement des PME innovantes. Par ailleurs, le régime applicable aux contrats d'assurance vie en actions a été rénové. De plus, la loi de finances pour 2006 a prolongé de quatre ans la réduction d'impôt accordée au titre de la souscription de parts de FCPI.

Enfin, s'agissant du plan d'épargne en action (PEA), le plafond de versement autorisé a été relevé de 120 000 euros à 132 000 euros à compter du 1^{er} janvier 2003 et l'imputation des moins-values réalisées sur les plus-values dégagées par ailleurs a été autorisée.

L'encouragement à la détention longue d'actions : la réforme du régime des plus-values et de l'ISF

– la refonte du régime fiscal des plus-values

La loi de finances rectificative pour 2005 a mis en œuvre une réforme d'ampleur de la fiscalité des plus-values réalisées par les actionnaires et par les entrepreneurs individuels.

Ce nouveau dispositif, en tenant compte de la durée de détention des titres, vise à encourager l'esprit d'initiative et à constituer un actionnariat stable en exonérant d'impôt les plus-values réalisées par tous les actionnaires, dès lors qu'ils auront détenu les actions de ces sociétés pendant une durée au moins égale à 6 ans, avec une exonération totale à partir de 8 ans. Le dispositif s'applique aux cessions de titres réalisées à compter du

1^{er} janvier 2006. La durée de détention n'est décomptée qu'à partir du 1^{er} janvier 2006 pour les titres acquis avant cette date, pour éviter tout effet d'aubaine.

Les dirigeants de PME détenant leurs titres depuis plus de huit ans sont, depuis le 1^{er} janvier 2006, totalement exonérés d'impôt sur le revenu à hauteur de la plus value réalisée lors de la cession de leurs titres.

– l'impôt de solidarité sur la fortune est aménagé afin d'assurer la stabilité du capital et de la direction des entreprises

Ainsi, l'ISF a été réformé dans le cadre de la loi relative à l'initiative économique du 1^{er} août 2003 afin de renforcer les fonds propres des petites et moyennes entreprises (PME) et d'assurer la stabilité du capital et de la direction des entreprises. Certains investissements en numéraire réalisés dans les petites et moyennes entreprises (PME) sont désormais exclus de l'assiette de l'ISF. Par ailleurs, les critères d'éligibilité à la qualification de biens professionnels, des parts ou actions de sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés, ont été assouplis en abaissant le pourcentage représentant la valeur de ces titres dans le patrimoine taxable du redevable de 75 % à 50 %. En outre, une exonération partielle d'ISF a été instituée en faveur des parts ou actions de société que les propriétaires s'engagent à conserver, sous certaines conditions, dans le cadre d'un engagement collectif de conservation.

Afin d'assurer la stabilité de l'actionnariat des sociétés, les parts ou actions détenues par les salariés et les mandataires sociaux sont exonérés d'ISF, à hauteur de 75 %, à la condition que les titres soient conservés pendant six ans. Par cohérence, l'abattement applicable aux parts et actions faisant l'objet d'un engagement collectif de conservation (pacte d'actionnaires) est relevé de 50 % à 75 %.

Enfin, alors que le barème de l'ISF n'avait pas été actualisé depuis 1997, le Gouvernement a décidé de l'indexer à compter de 2006, ce qui a porté le seuil au 1^{er} janvier 2006 à 750 000 euros.

Favoriser la transmission des entreprises

La loi pour l'initiative économique du 1^{er} août 2003 a exonéré totalement de droits de mutation les donations d'entreprises, en pleine propriété, au profit des salariés lorsque la valeur du fonds ou de la clientèle cédée est inférieure à 300 000 euros.

Elle a également étendu aux donations en pleine propriété l'exonération partielle de droits de mutation applicable jusqu'alors aux seules transmissions par décès de titres et parts d'une société. La loi du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises a élargi ce dispositif aux donations avec réserve d'usufruit et a porté de 50 % à 75 % le taux de l'abattement sur la valeur des biens transmis.

En outre, les dons en numéraire d'un montant maximum de 30 000 euros, consentis entre le 1^{er} janvier 2006 et le 31 décembre 2010 à des descendants sont exonérés de droits de donation s'ils sont affectés à la souscription au capital initial d'une PME ou à l'acquisition de biens affectés à l'exploitation d'une entreprise individuelle répondant à la définition d'une PME.

Par ailleurs, les plus-values professionnelles réalisées lors de la cession d'une branche complète d'activité effectuée entre le 16 juin 2004 et le 31 décembre 2005 par les contribuables exerçant une activité commerciale, industrielle, artisanale ou libérale ont été exonérées sous certaines conditions. La loi de finances rectificative pour 2005 a pérennisé ce dispositif, étendu sensiblement son champ d'application et l'a renforcé. Ainsi, une exonération dégressive des plus-values dégagées lors de la transmission a été instituée lorsque

la valeur de l'entreprise transmise est comprise entre 300 000 euros et 500 000 euros.

Stimuler l'innovation et l'investissement en recherche et développement (R&D)

Favoriser le développement des entreprises innovantes

La loi de finances pour 2004 a créé un statut spécifique de jeunes entreprises innovantes (JEI) réalisant des projets de recherche et de développement destiné à soutenir les petites et moyennes entreprises de moins de huit ans qui engagent des dépenses de recherche et de développement représentant au moins 15 % de leurs charges.

Les JEI bénéficient d'une exonération totale d'impôt sur le revenu (IR) ou sur les sociétés (IS) au titre des bénéfices réalisés au cours des trois premiers exercices puis à hauteur de 50 % au titre des deux exercices bénéficiaires suivants. Elles sont, en outre, intégralement exonérées de l'imposition forfaitaire annuelle (IFA) pour la période durant laquelle elles ont la qualité de JEI et peuvent être exonérées, sur délibération des collectivités territoriales, de la taxe foncière sur les propriétés bâties et de la taxe professionnelle pour une durée pouvant aller jusqu'à sept ans.

Les actionnaires individuels sont quant à eux exonérés d'impôt sur les plus-values de cession des parts sociales, lorsque ces dernières ont été détenues pendant au moins trois ans.

Le PLF 2007 contient des avancées nouvelles pour les entreprises de croissance (« les gazelles »).

Afin de favoriser leur émergence et leur développement, il est proposé de créer une réduction d'impôt sur les sociétés visant à neutraliser toute augmentation de l'impôt sur

les sociétés (IS) et de l'imposition forfaitaire annuelle (IFA) pendant la période de croissance de l'entreprise et à ne pas la pénaliser alors même qu'elle doit effectuer d'importants investissements. Elle pourra ainsi réinvestir ses bénéfices pour se développer et recruter de nouveaux salariés.

Pour bénéficier de ce nouveau dispositif, l'entreprise devra notamment avoir vu sa masse salariale augmenter d'au moins 15 % au titre de chacun des deux exercices précédents.

Par ailleurs, il est proposé que les « petites et moyennes entreprises de croissance » puissent également obtenir le remboursement immédiat de la créance de crédit d'impôt recherche constatée au titre des années au cours desquelles elles bénéficient de la réduction d'impôt exposée ci-dessus. La même possibilité de remboursement serait donnée aux jeunes entreprises innovantes.

Encourager l'effort de recherche et inciter aux synergies entre les acteurs

– le renforcement du crédit d'impôt recherche (CIR)

Le crédit d'impôt pour dépenses de recherche, qui est le principal outil de soutien à la R & D privée, a été profondément réformé au cours de la législature.

Il a été rendu plus incitatif par la prise en compte dans son calcul d'une fraction du volume des dépenses consacrées par les entreprises à la recherche, et non plus seulement d'une part de l'augmentation de ces dépenses.

Dans le cadre de la loi de finances pour 2006, le CIR a été encore amélioré par l'augmentation de 5 % à 10 % du taux de la part en volume (et la diminution corrélative de 45 % à 40 % du taux de la part en accroissement) et par une meilleure prise en compte des dépenses de sous-traitance.

Par ailleurs, le plafond du crédit d'impôt a été porté de 6,1 millions d'euros à 10 millions d'euros par an. Enfin, les dépenses de veille technologique et de défense des brevets sont désormais éligibles à ce crédit d'impôt.

– la création des « pôles de compétitivité »

Face aux mutations économiques internationales, la France a lancé le projet ambitieux des « pôles de compétitivité » afin de créer des synergies nouvelles entre les acteurs publics et privés. Leur financement s'accompagne d'un volet fiscal qui prévoit une exonération temporaire des bénéfices des sociétés concernées, allié à la possibilité laissée aux collectivités territoriales d'accorder des exonérations de taxes locales. Ces pôles sont constitués par le groupement sur un même territoire d'entreprises, d'établissements d'enseignement supérieur et d'organismes de recherche publics ou privés qui travaillent ensemble pour mettre en œuvre des projets de développement économique pour l'innovation.

Suite à la labellisation des 67 pôles de compétitivité par le Comité interministériel de l'aménagement et du développement du territoire (CIADT) du 12 juillet 2005, les partenaires des pôles, l'État et les collectivités territoriales impliquées ont préparé des projets de contrats cadres définissant notamment, pour chaque pôle, la stratégie, les modalités d'organisation et le projet de zones liées aux exonérations fiscales et aux allègements de charges sociales dans le cadre du soutien à la R & D.

Les pôles ont présenté 66 projets de contrats cadres (2 pôles ont en effet fusionné depuis le 12 juillet 2005) ; le Comité interministériel à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (CIACT) qui se substitue désormais au CIADT, a labellisé l'ensemble des pôles.

– les réductions d’impôt au titre du financement de la recherche

La loi du 26 juillet 2005 pour la confiance et la modernisation de l’économie a adapté les outils de financement des entreprises et a instauré deux réductions d’impôts temporaires en faveur des entreprises imposées à l’IS qui, soit soutiennent financièrement (par des versements en numéraire ou par des « achats » de prestations de recherche) certaines entités qui effectuent des opérations de recherche, soit souscrivent au capital de PME innovantes ou à des parts de FCPI.

Préparer l’avenir en promouvant le développement durable

Le développement des biocarburants

Le Gouvernement a fait du développement des biocarburants l’une de ses priorités pour préparer l’après-pétrole.

Afin de faire face à l’augmentation des prix du pétrole, il a été décidé d’engager des mesures de long terme, telles la relance de l’effort national en faveur des biocarburants par l’agrément de capacités de productions nouvelles

et l’anticipation à 2008 au lieu de 2010 de l’obligation d’incorporation de 5,75 % de biocarburants dans les carburants.

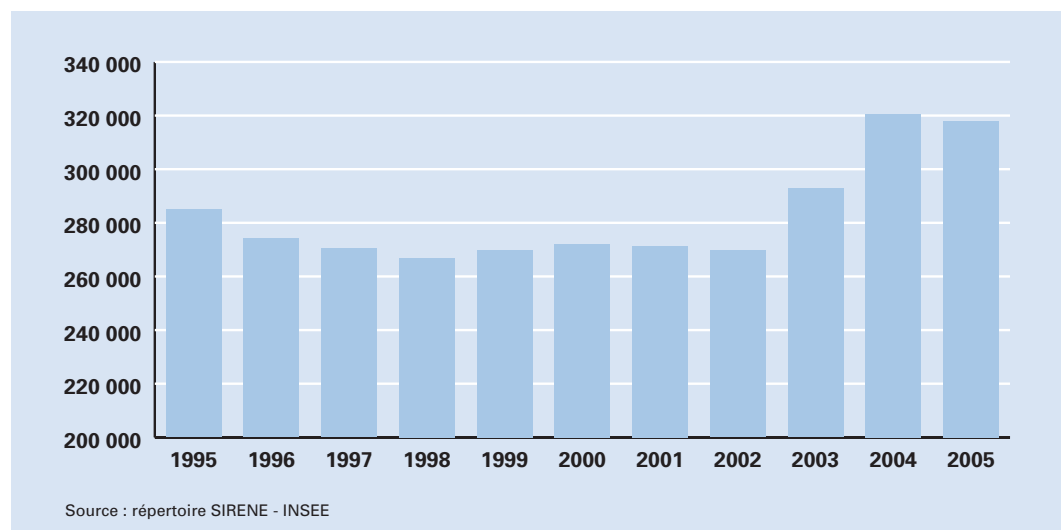
D’une part, le régime de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) a été adapté en 2006 pour le mettre en cohérence avec ces objectifs, ses taux de prélèvements ayant été revus : le taux s’élève ainsi à 1,75 % en 2006, 3,50 % en 2007, 5,75 % en 2008, 6,25% en 2009 et 7 % en 2010.

Dans la loi de finances pour 2006, les montants de défiscalisation de TIPP pour les biocarburants ont été aménagés. Pour maintenir l’incitation à investir dans les biocarburants et assurer la continuité des investissements dans ce domaine, le Gouvernement a choisi de ne pas compenser intégralement la forte hausse du prix du baril du pétrole qui aurait dû conduire en toute logique à ajuster à la baisse les montants de défiscalisation ont été quasiment stabilisés par rapport à leur niveau antérieur. Ils s’établissent aux niveaux suivants :

- 25 c€/l pour les esters méthyliques d’huile végétale incorporés au gazole (EMHV) contre 33 c€/l en 2005, soit une baisse très faible de 8 centimes d’euros ;

Graphique 7

Nombre de créations d’entreprises en France



- 33 c€/l pour l'éthyl tertio butyl éther (ETBE) incorporé aux supercarburants contre 38 c€/l en 2005 soit une baisse de 5 centimes.

- 33 c€/l pour l'éthanol, contre 37 c€/l en 2005 (soit une baisse de 4 centimes seulement).

Le renforcement des crédits d'impôt favorables à la protection de l'environnement

– le crédit d'impôt sur le revenu pour l'acquisition ou la location d'un véhicule « propre »

La loi de finances rectificative pour 2005 a prorogé jusqu'au 31 décembre 2009 le crédit d'impôt sur le revenu pour l'acquisition ou la location de véhicules automobiles terrestres à moteur peu polluants (GPL, GNV et véhicules hybrides qui combinent l'énergie électrique et une motorisation à essence ou gazole).

L'économie générale de ce dispositif a été modifié sur trois points :

– son champ d'application est étendu aux véhicules neufs fonctionnant exclusivement au moyen de l'énergie électrique ;

– son montant est porté à 2 000 euros (3 000 euros lorsque l'acquisition s'accompagne de la mise au rebut d'un véhicule immatriculé avant le 1^{er} janvier 1997) ;

– le bénéfice de cet avantage fiscal est subordonné au respect d'un seuil d'émission de gaz carbonique (CO₂) par véhicules.

– le crédit d'impôt sur le revenu en faveur du développement durable

Les dépenses d'équipement de l'habitation principale engagées entre le 1^{er} janvier 2005 et le 31 décembre 2009 ouvrent droit, selon leur nature, à un crédit d'impôt en faveur du développement durable.

Pour les dépenses engagées à compter du 1^{er} janvier 2006, le taux du crédit d'impôt est fixé depuis le 1^{er} janvier 2006 à :

– 50 % pour les équipements de production d'énergie utilisant une source d'énergie renouvelable et les pompes à chaleur dont la finalité essentielle est la production de chaleur ;

– 40 % pour les chaudières à condensation et les matériaux d'isolation thermique lorsque ces équipements et matériaux sont installés dans un logement achevé avant le 1^{er} janvier 1977 et au plus tard le 31 décembre de la deuxième année suivant celle de l'acquisition du logement ;

– 25 % pour les dépenses d'équipements de raccordement à un réseau de chaleur alimenté majoritairement par des énergies renouvelables ou par une installation de cogénération.

L'application du taux réduit de TVA aux abonnements relatifs aux livraisons d'énergie calorifique et à la fourniture de chaleur

La loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement a étendu le bénéfice du taux réduit de TVA à 5,5 % aux abonnements relatifs aux livraisons d'énergie calorifique distribuée par réseaux et à la fourniture de chaleur lorsqu'elle est produite au moins à 60 % à partir de la biomasse, de la géothermie, des déchets et d'énergie de récupération.

La prorogation de dispositifs d'amortissement exceptionnel de biens destinés à économiser l'énergie ou à lutter contre la pollution

Les dispositifs d'amortissement exceptionnel sur douze mois prévus en faveur des biens destinés à économiser l'énergie et à lutter contre la pollution (véhicules et cyclo-moteurs non polluants et leurs équipements,

matériels destinés à lutter contre le bruit, l'épuration des eaux industrielles ou à la lutte contre les pollutions atmosphériques...) ont été reconduits. Ils s'appliquent aux investissements réalisés avant le 1^{er} janvier 2007.

La promotion de l'agriculture biologique

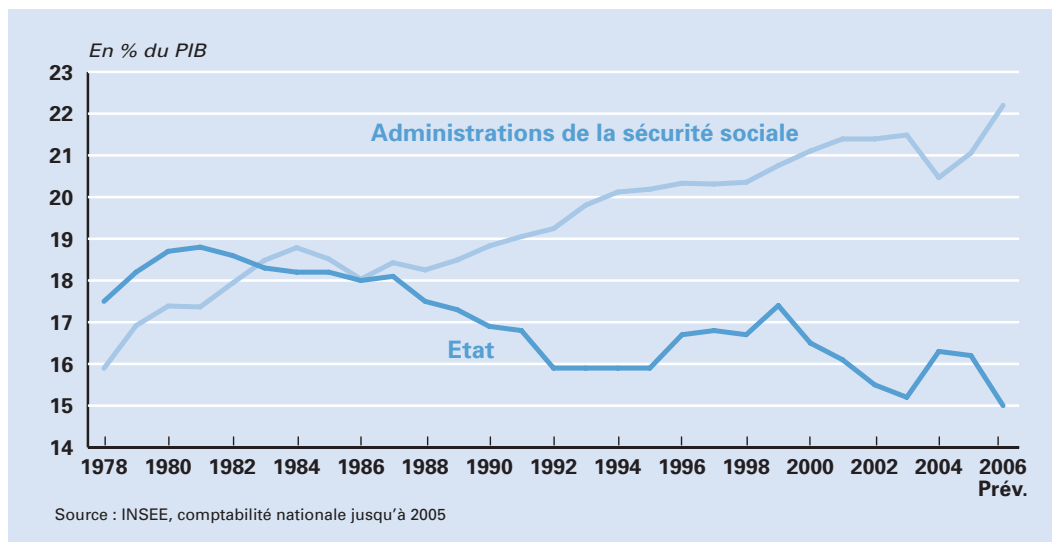
La loi d'orientation agricole du 5 janvier 2006 a mis en place un crédit d'impôt pour les années 2005, 2006 et 2007 pour l'exploitant dont au moins 40 % des recettes proviennent d'activités agricoles ayant fait l'objet d'une certification en agriculture biologique.

Dossier II : Les évolutions de long terme du financement de la Sécurité sociale¹

Au cours des 25 dernières années, le poids des prélèvements sociaux a connu une nette tendance à la hausse, suivant l'évolution d'une dépense sociale plus rapide que le PIB : les prélèvements obligatoires des ASSO sont ainsi passés de 16 % du PIB en 1978 à environ 22 % aujourd'hui. A titre de comparaison, le taux de PO de l'Etat enregistré un retrait de 17,5 % en 1978 à moins de 15 % en 2006.

Parallèlement, la structure de ces prélèvements s'est profondément modifiée, d'une

réforme de l'assurance maladie (2004) ont comporté, parallèlement à des efforts de maîtrise des dépenses, des mesures de relèvement de prélèvements sociaux. Par ailleurs, dans un souci de clarification des relations financières entre l'Etat et la Sécurité sociale, sont affectées depuis le 1^{er} janvier 2006 des recettes fiscales à la Sécurité sociale pour financer les allègements généraux de cotisations patronales de sécurité sociale sur les bas salaires.



Graphique 8

Evolution du taux de prélèvements obligatoires des ASSO et de l'Etat

part sous l'effet d'une tendance à la diversification des recettes et à l'élargissement de l'assiette du prélèvement social, et d'autre part en raison de la mise en place d'allègements de cotisations sur les bas salaires qui ont rendu partiellement progressif le système de cotisations de Sécurité sociale.

Les dernières évolutions s'inscrivent dans ces tendances. Nécessaires pour pérenniser notre modèle social, la réforme de notre système de retraites par répartition (2003) et la

Une tendance à la diversification et à l'élargissement de l'assiette

Initialement, un financement fondé sur les revenus du travail à partir de cotisations plafonnées

A l'origine, le financement de la Sécurité sociale était exclusivement fondé sur les revenus du travail, par le biais de cotisations

(1) Cette partie reprend plusieurs analyses du groupe de travail inter-administratif sur la réforme du financement de la protection sociale remis au premier ministre en mai 2006.

assises sur les salaires, dans une logique bismarckienne d'assurance professionnelle. En 1978, les cotisations assises sur les revenus d'activité représentaient 15,4 % de PIB et assuraient la quasi-totalité du financement des ASSO (97 %). Une tendance régulière à l'augmentation des cotisations a marqué les décennies 1980 et 1990 et a accompagné la croissance des dépenses sociales et le développement des protections offertes aux assurés. Le poids des cotisations dans la richesse nationale a atteint son maximum historique en 1993 (18,5 %). Aujourd'hui, avec un poids d'environ 16 % du PIB, les cotisations sociales constituent toujours la majorité des ressources de la protection sociale, la France restant de ce point de vue au sein de l'Union Européenne un pays de type « bismarckien », à l'instar de l'Allemagne et des Pays-Bas et par opposition à un modèle plutôt étatique où les recettes fiscales sont dominantes (Danemark, Irlande), le Royaume-Uni et la Suède constituant un modèle intermédiaire.

Par ailleurs, la Sécurité sociale étant à l'origine une « assurance de salaire », il s'agissait de garantir le remplacement d'une partie du revenu en cas d'interruption momentanée (maladie, chômage) ou définitive (retraite) du travail ; la cotisation devait donc varier avec le revenu, et une prestation plafonnée était

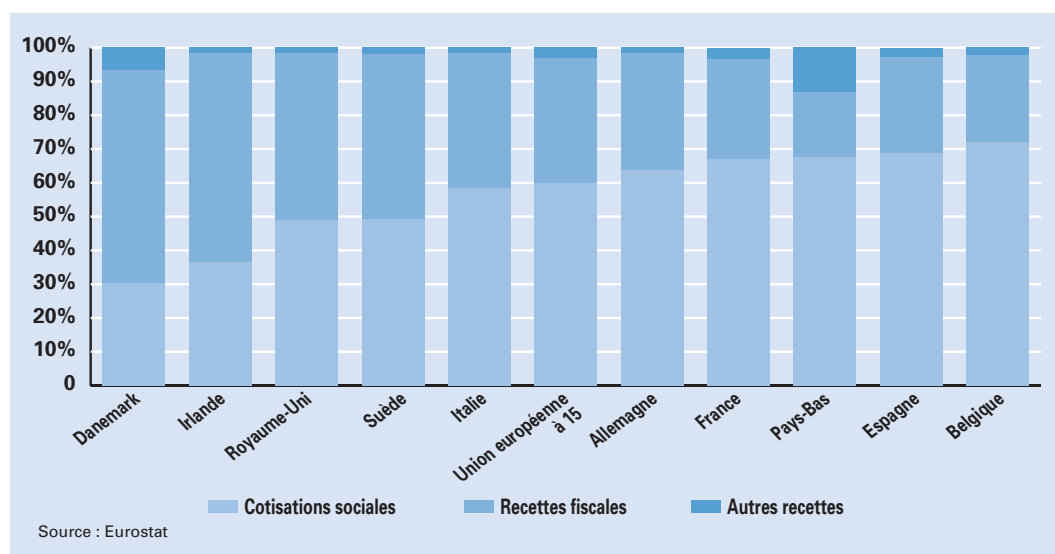
financée par une cotisation elle-même plafonnée. Le plafonnement des cotisations sociales se justifiait également par la possibilité ouverte aux cadres de créer des régimes complémentaires.

La suppression progressive des plafonnements

L'universalisation progressive des prestations sociales – en particulier d'assurance maladie – dans les années 1960 et 1970 (extension à des ayants droit non cotisants : conjoints d'assurés, retraités, chômeurs) a rendu de moins en moins justifiables les cotisations assises sur les seuls salaires situés sous le plafond. Du point de vue de la justice sociale pouvait être aussi souligné le caractère anti-redistributif et le frein à l'embauche constitué par des cotisations proportionnellement plus élevées sur les bas salaires. Enfin, du point de vue économique, le déplafonnement de l'assiette des cotisations s'est inscrit dans la volonté d'élargir l'assiette de financement et de trouver de nouvelles recettes ; en outre, lorsque l'élargissement de l'assiette s'accompagne d'une diminution des taux, il en résulte un allègement des charges pour les entreprises employant beaucoup de salariés avec de faibles rémunérations.

Graphique 9

Structure du financement de la protection sociale dans l'Union européenne en 2003



Ce sont ces arguments économiques qui ont finalement justifié le dé plafonnement des cotisations, qui fut toutefois progressif. Pour l'assiette des cotisations d'assurance maladie, le dé plafonnement fut lent, et réalisé par étapes de 1967 à 1984. Pour les cotisations familiales, le dé plafonnement est intervenu en deux temps : partiel de janvier 1989 à janvier 1990, il est devenu total à partir de cette date. Le dé plafonnement est devenu également total à compter de 1990 pour les cotisations accidents du travail. A partir de 1991, le plafond ne subsiste plus que pour les cotisations aux régimes de base d'assurance vieillesse, ce qui est cohérent avec la nature contributive de ce régime et le plafonnement des pensions (50 % du plafond de la Sécurité sociale). En effet, ces cotisations sont complétées par les cotisations au-delà du plafond qui financent les régimes complémentaires obligatoires de retraite.

L'élargissement de l'assiette

Outre le dé plafonnement progressif de l'assiette des cotisations sociales, l'universalisation de certaines prestations et la recherche d'un élargissement de l'assiette du financement de la Sécurité sociale se sont traduites par le souhait de trouver des instruments de financement assis sur l'ensemble des revenus des ménages et non les seuls salaires.

Plusieurs prélèvements expérimentaux avaient été mis en place avant la création de la CSG : prélèvement de 1 % affectés à la CNAF créé par l'ordonnance du 30 avril 1983 portant sur les produits de placement soumis à prélèvement libératoire ; contribution de 0,4% au profit de la CNAF instituée par la loi du 18 août 1986, pesant en principe sur l'ensemble des revenus mais avec exonération de la plupart des revenus de remplacement ; création en 1984 et 1987 de deux prélèvements de 1 % sur les revenus du patrimoine et les produits de placement soumis à prélè-

vement libératoire. Ces prélèvements ont été soit supprimés à la création de la CSG, soit se sont fondus dans le prélèvement social de 2 % sur les revenus du patrimoine et de remplacement.

C'est en 1991 qu'a été créée la contribution sociale généralisée (CSG). A l'époque, ce prélèvement présentait la caractéristique nouvelle d'être assis sur une base universelle, donc plus large que les seuls revenus du travail, puisqu'il s'appuyait sur les revenus d'activité et de remplacement, ainsi que sur les revenus du patrimoine, des produits de placement. En 1996, une CSG portant sur les sommes engagées ou les produits réalisées à l'occasion des jeux a été créée. Par comparaison avec les assiettes, des cotisations sociales ou de l'impôt sur le revenu, les assiettes de la CSG font l'objet de peu d'exonérations. Elles portent notamment sur certains revenus de remplacement (un taux réduit pour les revenus de remplacement des personnes non imposables à l'IR mais imposables à la taxe d'habitation, un taux nul sur les revenus de remplacement des personnes non imposables aux deux impôts), et sur certains revenus du capital non imposables (livret A, livret jeune, livret d'épargne populaire, CODEVI,...).

Lors de sa création en 1991, la CSG a été fixée à un taux de 1,1 % sur les salaires bruts diminués d'un abattement de 5 % pour frais professionnels, et affectée à la branche famille. Cette affectation a permis de réduire le taux des cotisations d'allocations familiales de 7 % à 5,4 %. La loi du 22 juillet 1993 a ensuite majoré le taux de 1,3 point en faveur du fonds de solidarité vieillesse (FSV) créé pour financer certaines charges des régimes d'assurance vieillesse. Par ailleurs, la loi de financement de la sécurité sociale pour 1997 a majoré d'un point le taux de CSG dont le produit a été affecté aux régimes d'assurance maladie, tandis que le taux des cotisations

d'assurance maladie était réduit de 1,3 point. La loi de financement de la sécurité sociale pour 1998 a poursuivi ce mouvement en transformant la quasi totalité des points de cotisations salariales d'assurance maladie (suppression des taux de cotisations salariales d'assurance maladie inférieurs ou égaux à 4,75 % pour les revenus d'activité, et 2,8 % pour les revenus de remplacement) en points de CSG affectés à ces régimes (augmentation de 4,1 points des taux de CSG sur les revenus d'activité et du patrimoine, et de 2,8 points sur les revenus de remplacement). A la suite de ces modifications, le taux de CSG était de 7,5 % sur les revenus d'activité, sur les revenus du patrimoine et les produits de placement. En 2004, le rendement de la CSG a dépassé 66 Md€².

Si la création de la CSG a marqué une évolution majeure, la diversification des sources de financement des régimes de sécurité sociale est également perceptible dans le nombre important d'impôts et de taxes affectés. L'affectation d'impôts a connu de fortes évolutions dans le cadre des relations financières entre le budget de l'Etat et le budget de la Sécurité sociale. On peut distinguer les catégories de recettes fiscales suivantes :

- les contributions dues par l'ensemble des entreprises : contribution sociale de solidarité sur les sociétés (C3S, créée en 1970), taxe de 8 % sur les contributions patronales au financement de la prévoyance complémentaire (instituée en 1996) ;
- les contributions dues spécifiquement par l'industrie pharmaceutique (plusieurs taxes créées en 1983, à la fin des années 1990 et en 2004) ;
- la fiscalité indirecte liée à des objectifs de santé publique (contributions sur les tabacs et sur les alcools depuis 1983).

La mise en place d'exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale

L'évolution du financement de la Sécurité sociale est marquée, outre l'élargissement de l'assiette et la diversification des ressources, par une deuxième tendance lourde : la volonté de ne pas pénaliser l'emploi et la croissance. Des prélèvements sociaux assis principalement sur le facteur travail étant défavorables à l'emploi des moins qualifiés en présence d'un salaire minimum, les

Tableau 15

Coût des exonérations ciblées (en Md€)

Exonérations ciblées sur des publics spécifiques embauchés à travers des contrats aidés : jeunes (apprentissage, contrats de professionnalisation qui ont récemment remplacé les contrats d'adaptation, d'orientation et de qualification) ; chômeurs de longue durée et titulaires de minima sociaux (contrats d'avenir, contrats d'accompagnement dans l'emploi, contrat insertion revenu minimum d'activité) ; exonération dans le cadre de l'aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise ; personnes en difficulté d'insertion (entreprises d'insertion), ...	2,4
Exonérations ciblées sur des zones prioritaires du territoire : zones franches urbaines, zones de redynamisation urbaine, zones de revitalisation rurale, outre – mer, Corse, ...	1,5
Exonérations ciblées sur des secteurs particuliers : agricole, hôtels – cafés – restaurants, recherche et développement (jeunes entreprises innovantes, pôles de compétitivité), services aux personnes.	2,0
Total	5,9

Source : PLFSS 2007

(2) Par ailleurs, la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS), instituée par l'ordonnance du 14 janvier 1996, repose sur une assiette un peu plus large que la CSG (identique pour les revenus d'activité, plus large pour les revenus de remplacement). Elle est affectée à la caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), classée en comptabilité nationale comme un organisme divers d'administration centrale (ODAC).

évolutions du financement de la Sécurité sociale ont eu pour but de remodeler la structure des prélèvements sociaux pour les rendre économiquement plus efficaces, et plus favorables en termes d'activité et d'emploi. C'est le sens de la politique d'exonérations de cotisations sociales sur les bas salaires.

Une politique d'exonérations ciblées entamée dès la fin des années 1970

Commencée à la fin des années 1970, la politique d'exonérations de cotisations de sécurité sociale est alors centrée sur les jeunes, notamment par le biais de l'apprentissage. A ces dispositifs pour les jeunes s'ajoutent des mesures en faveur des chômeurs créateurs d'entreprise, des chômeurs de longue durée, et dans les années 1990 des salariés à temps partiel. En 2006, ces exonérations ciblées représentent 5,9 Md€.

Une montée en charge des exonérations générales de cotisations sociales sur les bas salaires

A cette politique d'exonérations ciblées sur des publics spécifiques, qui s'est poursuivie jusqu'à aujourd'hui, s'est ajoutée depuis 1993 une politique plus générale d'exonérations de cotisations sociales sur les bas salaires qui a constitué un axe majeur de la politique de l'emploi menée ces quinze dernières années. Dans un contexte de chômage touchant plus particulièrement les salariés les moins qualifiés, l'un des objectifs poursuivis par cette politique était de réduire le coût relatif du travail des salariés les moins qualifiés. Les études empiriques disponibles s'accordent à montrer que ces mesures ont eu un impact positif indéniable sur l'emploi non qualifié.

La loi du 17 juillet 1993 instaure un allègement de cotisations patronales d'allocations familiales pour l'ensemble des salariés rémunérés à un niveau proche du SMIC. Le législateur a ensuite complété ce dispositif en accordant une réduction dégressive de la

part patronale des cotisations d'assurance maladie et vieillesse, d'accidents du travail et d'allocations familiales. Ces deux mesures ont été fusionnées en 1996. Cette réduction dégressive atteignait un niveau maximal de 18 points au niveau du SMIC mensuel et qui s'annulait à 1,33 SMIC mensuel (et à partir de 1998, 1,3 SMIC).

A partir de 1998, la politique générale d'exonération a accompagné la réduction du temps de travail (lois du 13 juin 1998 et du 19 janvier 2000). Les entreprises mettant en œuvre des accords de réduction du temps de travail bénéficiaient ainsi d'exonérations plus avantageuses que la ristourne dégressive (26 points au niveau du SMIC et annulation pour 1,7 SMIC), en contrepartie d'une hausse du salaire horaire net.

De nouveaux efforts pour rééquilibrer les prélèvements au profit du travail

La loi du 17 janvier 2003 relative aux salaires, au temps de travail et à l'emploi traduit les nouveaux efforts du Gouvernement pour rééquilibrer les prélèvements au profit du travail en instaurant une réduction générale des cotisations patronales de Sécurité sociale. Son maximum (26 % de la rémunération) est atteint au niveau du SMIC horaire, le niveau de la réduction diminuant ensuite pour s'annuler à 1,6 SMIC horaire. En 2006, le coût de ces exonérations générales est estimé à 19,1 Md€. Selon les comparaisons internationales les plus récentes de l'OCDE, le coût global du travail non qualifié au niveau du SMIC s'est rapproché des pays de l'UE 15.

Par ailleurs, le financement des allègements généraux de cotisations patronales a fait l'objet en loi de finances 2006 d'une réforme visant à tirer les conséquences du caractère pérenne de ces mesures et de leur enjeu financier. Désormais, les allègements généraux ne seront plus financés par l'État par des crédits budgétaires mais par une

Tableau 16

Recettes transférées : prévisions 2006 (en Md€)

Taxe sur les salaires	9,5
Droits sur les alcools	2,5
Taxe sur les contributions patronales au financement de la prévoyance complémentaire	0,6
Taxe sur les primes d'assurance automobile	1,0
TVA sur les médicaments et sur le tabac	5,8
Total	19,4

affectation de recettes fiscales à hauteur de 19,4 Md€ en 2006, ce qui augmente mécaniquement les PO des ASSO (mais diminuent d'autant ceux de l'Etat) et la part des impôts dans celui-ci.

Dans le cadre du PLF 2007, le Gouvernement entend prolonger cette politique en supprimant totalement les cotisations patronales de Sécurité sociale (hors AT-MP) au niveau du SMIC (soit 28,1 points) pour les entreprises de moins de 20 salariés, pour un coût de 320 M€ en 2007, compte tenu d'une mise en œuvre au 1^{er} juillet 2007 (et environ 600 M€ en année pleine).

Des réformes qui visent à pérenniser notre modèle social

Aujourd'hui, le financement de notre protection sociale se trouve face à plusieurs défis. D'une part, celui de mondialisation qui exerce une pression à la baisse des prélèvements, particulièrement sur les facteurs de production les plus mobiles - capital et travail qualifié ; d'autre part, celui du vieillissement de la population qui va entraîner de nouveaux besoins en matière de protection sociale (montée en charge du risque dépendance par exemple). D'ores et déjà et durant cette dernière législature, le Gouvernement a lancé trois réformes majeures afin de pérenniser notre modèle de protection sociale et qui ont eu un impact important sur le financement de la protection sociale : la consolidation du

système de retraites, la loi sur la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées, et la réforme de l'assurance-maladie. Pour chacune de ces réformes, tous les paramètres de consolidation ont été actionnés : maîtrise des dépenses, mobilisation de recettes nouvelles, réforme de la gouvernance...

Dans le cadre de la réforme des retraites votée en 2003, et pour assurer un financement pérenne du système par répartition, plusieurs mesures-clés ont été prises. Quatre orientations ont guidé cette réforme : assurer un haut niveau de retraite, par l'allongement de la durée d'activité et de la durée d'assurance ; préserver l'équité et l'esprit de justice sociale de nos régimes de retraite ; permettre à chacun de construire sa retraite, en donnant davantage de souplesse et de liberté de choix ; garantir le financement des retraites d'ici 2020. Au titre de ce dernier volet, des prélèvements complémentaires ont été mobilisés. D'une part, les cotisations vieillesse au régime général ont été augmentées de 0,2 point en 2006 tandis que les cotisations à l'AGIRC ont été relevées de 0,3 point, pour un total de 1,1 Md€. D'autre part, la mise en place d'un régime additionnel pour les primes des fonctionnaires au 1^{er} janvier 2005 s'est traduite par 1,4 Md€ de cotisations supplémentaires.

La loi du 30 juin 2004 sur la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées a créé une journée sup-

plémentaire de travail, appelée "journée de solidarité", dont la rémunération sert à financer de nouvelles actions. La « contribution de solidarité pour l'autonomie » est constituée d'une contribution de 0,3% sur les revenus salariaux due par les employeurs privés et publics, et d'un prélèvement additionnel de 0,3 % au prélèvement social de 2 % sur les revenus de patrimoine et des placements. Cette recette nouvelle, qui a été prélevée sur un semestre en 2004 pour un rendement de 1,0 Md€, a atteint en 2005, année pleine, un rendement de 2,0 Md€. Cette réforme a institué une nouvelle prestation, la prestation de compensation du handicap, et une nouvelle gouvernance sur le champ des personnes âgées et des personnes handicapées, avec la création de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie. Elle est venue compléter la réforme de l'allocation personnalisée pour l'autonomie intervenue en 2003 qui a notamment visé un ajustement du barème de participation des bénéficiaires, l'adoption de mesures destinées à garantir l'effectivité de l'aide et un partage des efforts financiers entre l'Etat, les départements et les bénéficiaires de l'aide.

La réforme de l'assurance maladie de 2004 repose sur trois axes principaux. Premièrement, une réorganisation de notre système de soins, tant au niveau du pilotage général qu'au niveau de son fonctionnement : tous les acteurs du système de soins (l'Etat, les gestionnaires, de l'assurance maladie, les pro-

fessionnels de santé, les patients) ont été mieux responsabilisés et ont vu leurs compétences mieux définies. Deuxièmement, la nécessité de faire des choix en matière d'assurance maladie fondés sur des critères scientifiques, dans l'intérêt de la qualité des soins et de la santé des patients, avec la création de la Haute autorité de santé. Enfin, le redressement financier de l'assurance maladie : près des deux tiers du redressement a été obtenu par la maîtrise des dépenses. Toutefois, le déficit était tel qu'une augmentation juste et équilibrée des recettes était nécessaire. C'est pourquoi la loi du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie a comporté un relèvement de certains prélèvements pour accompagner le redressement des comptes sociaux. L'ensemble des acteurs économiques, ménages et entreprises, actifs et retraités et l'ensemble des revenus, revenus d'activité et revenus de placement, ont contribué ainsi au financement du système du système d'assurance maladie. Cette réforme a eu pour conséquence d'alourdir les prélèvements obligatoires pesant sur les ménages et les entreprises à hauteur de 3 Md€ en 2005 : passage de 5 % à 3 % de la déduction forfaitaire spécifique pour frais professionnels ou liés à la recherche d'emploi (900 M€) ; relèvement de 0,4 point du taux de la CSG portant sur les pensions (560 M€) ; relèvement de 0,7 point du taux de CSG portant sur les revenus financiers (645 M€) ; augmentation moyenne du taux sur les jeux de 2 points (105 M€) ;

Tableau 17

Répartition des prélèvements des administrations de sécurité sociale (en %)

	1978	1991	2006
Cotisations	97%	95%	72%
Impôts	3%	5%	28%
dont CSG	0%	2%	19%
dont autres impôts	3%	3%	9%

augmentation de la contribution de solidarité des sociétés, dont le taux passe de 0,13 % à 0,16 % (810 M€). En conséquence, le rendement total de la CSG a dépassé, en 2005, le seuil de 70 Md€ (50,8 Md€ pour les revenus d'activité, 11 Md€ pour les revenus de remplacement et 7,7 Md€ pour les revenus de placement et patrimoine), contribuant ainsi à un accroissement de la part des impôts au sein du total des prélèvements obligatoires des organismes de sécurité sociale. Enfin, dans le cadre du plan de solidarité grand âge, le Gouvernement a lancé une réflexion sur le financement de la dépendance.

Cette tendance longue à l'élargissement et à la diversification de l'assiette a profondément modifié la structure du financement de la Sécurité sociale. Entre 1978 et 2006, on constate ainsi une diminution sensible de la part des cotisations (de 97 % à 72 %) et une augmentation de la part des impôts et taxes affectés (de 3 % à 28 %). En parallèle, le système dégressif des cotisations sociales a été transformé en un système partiellement progressif, du fait des allègements de cotisations sur les bas salaires.

Dossier III : L'évolution des impôts des collectivités locales au cours des dernières années

Au cours des 25 dernières années, le taux de prélèvements obligatoires des administrations publiques locales¹ (APUL) a sensiblement augmenté, passant de 3,4 % en 1980 à 5,6 % du PIB en 2005. Cette tendance à la hausse s'explique par trois facteurs :

- Les transferts de fiscalité correspondant à des transferts de compétences de l'Etat, à l'image de la décentralisation du début des années 1980 ;
- Le dynamisme des assiettes des impôts directs locaux, mais aussi des impôts indirects, à l'image des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) au seuil des années 1990 ;
- La politique de taux des exécutifs locaux.

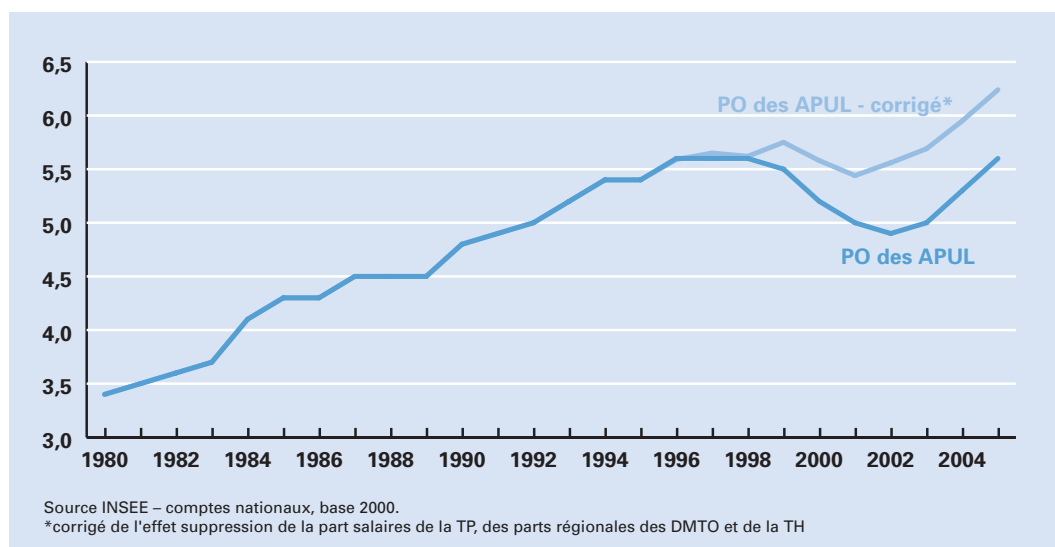
Le dynamisme des prélèvements locaux particulièrement prononcé depuis 2002 reflète l'émergence simultanée de ces trois facteurs. Les collectivités locales se sont vues affecter de nouvelles compétences lors la mise en œuvre de l'acte II de la décentralisation, avec pour corollaire l'affectation concomitante de

ressources fiscales d'Etat. Parallèlement, l'évolution du marché immobilier, tant en termes de prix, de transactions que de nouvelles constructions, a contribué au dynamisme des DMTO, et dans une moindre mesure, à la progression des bases de la taxe d'habitation et de la taxe foncière sur le bâti. Enfin, le relèvement de taux a contribué à renforcer la pression fiscale.

Des prélèvements locaux qui représentent désormais plus de 5,5 % du PIB

Les prélèvements obligatoires des APUL progressent de façon quasiment constante au cours des décennies 1980 et 1990, passant de 3,4 points de PIB en 1980 à 5,6 points de PIB en 1998. Plusieurs périodes peuvent être distinguées.

- De 1982 à 1984, le taux de PO des APUL progresse de 0,5 point de PIB, en raison de



Graphique 10

Evolution du taux de PO des APUL

(1) En comptabilité nationale, les administrations publiques locales comprennent d'une part les collectivités locales (près de 92% des PO des APUL) et les organismes divers d'administration locale tels les établissements publics locaux (CCAS...) qui représentent près de 8% des PO des APUL.

transferts de fiscalité dus à la mise en place de la première phase de la décentralisation. En 1983, les régions bénéficient du transfert de la carte grise tandis qu'en 1984, les transferts de fiscalité s'intensifient avec le transfert partiel des droits de mutation et le transfert intégral de la vignette en faveur des départements.

- En 1990, le taux de PO progresse de 0,3 point, conséquence d'une progression assez vive des taux mais également d'une forte hausse de la fiscalité indirecte portée par des droits de mutation en progression de 20%.

- De 1990 à 1998, le taux de PO progresse continûment, de 4,8 % à 5,6%, en raison de la conjonction de fortes hausses de taux dans l'ensemble des niveaux de collectivités locales.

De 1999 à 2002, on observe une baisse prononcée du taux de PO. Une première raison se situe dans la suppression de la part salaire de la taxe professionnelle (à partir de 1999) et des parts régionales des DMTO (1999) et de la taxe d'habitation (2001), dont les compensations par l'Etat ne sont pas considérées comme un PO des APUL². Néanmoins, même corrigé en ajoutant ces compensations de l'Etat, le taux de PO des APUL recule en 2000 et 2001, en raison du tassement des taux au niveau des communes et des départements.

Depuis 2002, le taux de PO augmente à nouveau sensiblement, ce qui semble caractériser une nouvelle dynamique de la fiscalité locale.

(2) Les compensations des exonérations fiscales classiques, votées par l'Etat, sont considérées comme un transfert de recettes fiscales (PO) car constituant la contrepartie d'un impôt bien identifié (ou d'une fraction de celui-ci). Mais, les compensations de la suppression de la part salaire de la TP et des parts régionales des DMTO et de la TH, ayant vocation dès l'origine à être intégrées dans une dotation, ont été considérées comme une ressource hors PO entrant dans les « transferts courants ».

Encadré 3 : Composition des PO des APUL

Au sens de la comptabilité nationale, les prélèvements obligatoires des APUL recouvrent la fiscalité directe (taxe professionnelle, taxe d'habitation, taxes foncières,...), la fiscalité indirecte (droits de mutation à titre onéreux, taxe intérieure sur les produits pétroliers,...), ainsi que des transferts de recettes fiscales versés par l'État. Cette dernière composante retranscrit les compensations versées par l'État du fait de dégrèvements et exonérations législatifs. Ainsi, les dégrèvements de TP pour investissements nouveaux ainsi que l'allègement de la TF sur le non bâti (LF 2006) décidés par l'État sont compensés par celui-ci. Ils n'amputent donc pas le produit des taxes votées par les collectivités ; ils constituent la contrepartie d'un impôt identifié et sont donc considérés comme des PO des APUL.

Par contre, apparaissent hors PO les dotations versées par l'État aux collectivités locales, qu'il s'agisse des transferts « courants » (dotation globale de fonctionnement, dotation générale de décentralisation...) qui constituent des recettes de fonctionnement, ou des transferts « en capital » (versements du Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée, dotation globale d'équipement...) qui constituent des recettes d'investissement.

Enfin, parmi les autres ressources propres des APUL, également hors PO, on trouve principalement les ressources tirées de leur production de services publics locaux (eau, assainissement, transports...). Ainsi, la redevance et la taxe d'enlèvement des ordures ménagères ne sont pas traitées comme des impôts mais comme le paiement d'un service.

Les ressources des APUL en 2005 (en Md€)

Recettes fiscales (classées en PO)	82,3
Fiscalité directe	53,3
<i>dont taxe professionnelle</i>	21,8
<i>dont taxe d'habitation</i>	11,3
<i>dont taxes foncières</i>	20,1
Fiscalité indirecte	29,0
<i>dont droits d'enregistrement</i>	8,6
<i>dont taxe intérieure sur les produits pétroliers</i>	5,4
<i>dont taxe spéciale sur les conventions d'assurance</i>	1,0
Transferts de recettes fiscales (classés en PO)	12,9
<i>dont compensations d'exonérations fiscales</i>	3,9
<i>dont dégrèvements</i>	8,9
Transferts courants (hors PO)	49,5
<i>dont dotation globale de fonctionnement</i>	37,3
<i>dont dotation générale de décentralisation</i>	1,1
<i>dont dotation de décentralisation formation professionnelle</i>	2,0
Transferts en capital (hors PO)	8,3
<i>dont fonds de compensation de la TVA</i>	4,2
<i>dont dotation globale d'équipement, dotation départementale d'équipement des collèges, dotation régionale d'équipement scolaire</i>	1,9
Autres ressources propres (hors PO)	32,8
TOTAL DES RESSOURCES DES APUL	185,9

Au cours des 25 dernières années, le poids des prélèvements obligatoires des APUL dans leurs ressources totales a oscillé autour d'un peu plus de 50%.

Part des PO dans les ressources totales des collectivités locales

1980	1985	1990	1995	2000	2005
49%	55%	56%	56%	52%	52%

Source INSEE – comptes nationaux, base 2000.

Depuis 2002, une forte progression de la fiscalité locale

Un dynamisme des impôts directs reposant à la fois sur la bonne orientation des bases et sur la politique active de taux des élus

Sur 2002-2006, le produit voté des 4 impôts directs locaux (TH, TFB, TFNB, TP) enregistre une hausse moyenne annuelle de 5,3 %, ce qui résulte à la fois de bases dynamiques et d'une politique de taux relativement volontariste.

D'une part, les bases des impôts directs locaux ont connu une croissance relativement dynamique. Concernant les taxes ménages, elle est notamment le fait du rythme de la construction. En effet, depuis l'année 2002, le nombre de mises en chantier est historiquement élevé ; le niveau d'activité s'est accru de manière exceptionnelle dans la construc-

tion de logements neufs : plus de 300.000 logements ont été mis en chantier en 2002, 314.000 en 2003, 364.000 en 2004, 410.000 en 2005 et vraisemblablement 430.000 en 2006. Cette évolution a engendré, de façon mécanique, un élargissement de l'assiette de la TH et de la TFB.

S'agissant des bases de la TP, si celles-ci ont profité des bons résultats des entreprises jusqu'à la fin de l'année 2000. Après le recul des investissements en 2002 et 2003, ce qui a engendré un fort ralentissement des bases en 2004 et 2005 (du fait du décalage d'assiette de deux ans). Le rebond de l'investissement à la fin de l'année 2004 laisse entrevoir une progression des bases de TP plus importante en 2006.

La politique de vote des taux a été particulièrement volontariste au sein des collectivités. Les communes et groupements, les départements et les régions ont augmenté en moyenne sur la période 2002-2006 leur taux

Tableau 18

Evolution à législation courante des produits, taux et bases des impôts directs locaux

	Moyenne 1996-2001	2002	2003	2004	2005
Taxe d'habitation (TH)					
effet base	1,5	3,1	3,8	3,6	3,7
effet taux	1,1	2,3	2,2	1,1	2,1
produit voté	2,6	5,4	6,0	4,7	5,8
Taxe foncier bâti (TFB)					
effet base	3,4	3,0	3,6	3,3	3,7
effet taux	1,1	2,3	2,2	1,1	3,5
produit voté	4,5	5,3	5,8	4,4	7,2
Taxe professionnelle (TP)					
effet base	0,9	-5,2	0,1	2,8	2,5
<i>p.m. valeur locative matériels et outillages</i>	4,4	6,1	10,2	2,9	N.D.
effet taux	1,0	1,9	2,1	1,1	3,5
produit voté	1,9	-3,3	2,2	3,9	6,0

Source DGCL

N.B. : Ces données, à législation courante, ne sont pas corrigées des mesures qui affectent les bases telles la suppression en 2001 de la TH perçue par les régions et la suppression de la part salaire de la taxe professionnelle entre 1999 et 2003. S'agissant de la TP, l'évolution des valeurs locatives des équipements et biens matériels est illustrative de l'évolution spontanée de la base actuelle.

d'impôts directs de respectivement 1,4 %, 3,6 % et 5,9 %. Cette hausse doit être replacée dans le cadre d'une nouvelle accélération depuis la fin des années 1990 des dépenses des collectivités comme en témoigne l'accélération de leur masse salariale et de leurs dépenses d'équipement. A cet égard, on constate que les hausses de taux votés ont été traditionnellement les plus fortes en début de mandat. Ce phénomène a été particulièrement prononcé en 2005 et 2006 au niveau des régions (+21,0 % en 2005 et +7,4 % en 2006).

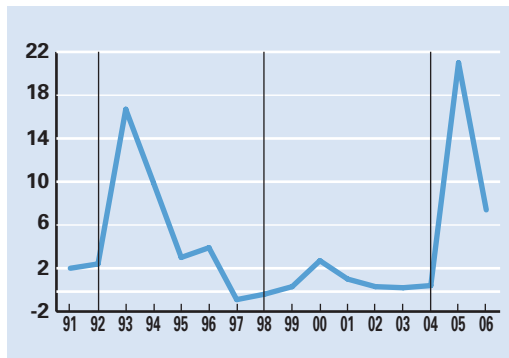
Une fiscalité indirecte également en forte croissance

Certains niveaux de collectivités enregistrent de fortes croissances de leurs impôts indirects, à l'image des droits de mutations à titre onéreux pour les départements ou encore de la taxe sur les cartes grises pour les régions.

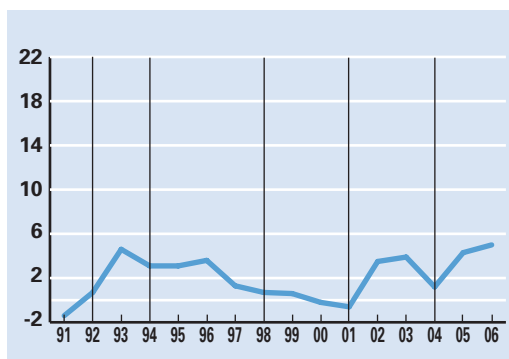
La forte dynamique des droits de mutations à titre onéreux

Les DMTO ont vu leur produit passer de 5,4 Md€ en 2001 à 8,7 Md€ en 2005, soit 14,5% d'augmentation annuelle en moyenne durant 4 ans, à destination principalement des départements qui perçoivent près des 3/4 des DMTO affectés aux collectivités locales. A la fin août 2006, leur produit enregistré encore une hausse de 17 % par rapport aux 8 premiers mois de l'année 2005.

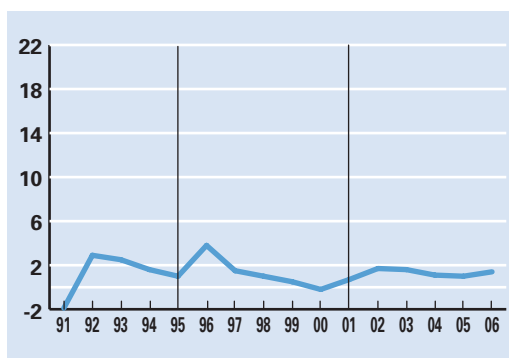
Cette forte augmentation est le fait principalement de l'immobilier d'habitation qui représente près de 80 % du produit des droits de mutation, contre 20 % pour l'immobilier professionnel. En particulier, l'immobilier d'habitation a vu sa valorisation croître rapidement (+12 % en moyenne annuelle de hausse du prix des logements anciens depuis 2002), dans un contexte marqué un niveau de transactions soutenu (+6,5 % par an en nombre de mutations à titre onéreux depuis 2002, soit +26 % en 4 ans).



Graphique 11
Evolution des taux votés par les régions et élections régionales



Graphique 12
Evolution des taux votés par les départements et élections cantonales



Graphique 13
Evolution des taux votés par les communes et groupements et élections municipales

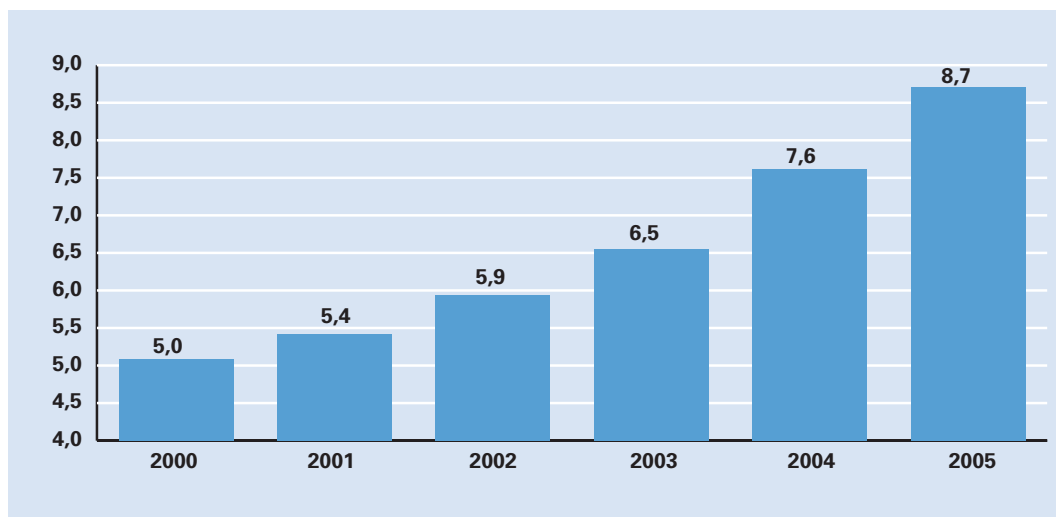
Source DGCL

N.B. : les traits verticaux symbolisent les échéances électorales pour chaque niveau de collectivité

Cette évolution a un fort impact sur la structure des recettes locales, en particulier au niveau des départements. Pour ces derniers, les DMTO représentaient en 2005 près de 40 % du produit de leurs 4 impôts directs, contre 30 % quatre ans auparavant. Les marges de financement ainsi offertes aux départements ces 4 dernières années peuvent s'illustrer de la manière suivante : pour ces derniers, la croissance du produit des DMTO

Graphique 14

Montants des DMTO au profit des APUL (en Md€)



équivalent en moyenne à une hausse annuelle du taux de leurs impôts directs d'environ 4 %.

De fortes hausses de taux de la taxe sur les cartes grises

Avec plus de 1,9 Md€ inscrits dans les budgets primitifs des régions en 2006, le produit de la taxe sur les cartes grises représente près du quart de la fiscalité des régions (contre un peu moins de 15 % pour la TIPP). Payée à chaque immatriculation selon un taux par cheval fixé par la collectivité, cette taxe voit son produit évoluer en fonction de la conjoncture de l'industrie automobile.

Jusqu'à présent, les variations à la hausse des taux votés restaient relativement faibles ; seule la baisse en 2002 du nombre d'immatriculations nouvelles avait alors vu plusieurs régions (7 d'entre elles) accroître leurs taux, afin de préserver le produit des recettes cartes grises. Mais, en 2005 et à nouveau en

2006, 19 d'entre elles – selon les budgets primitifs des régions – ont voté une forte augmentation des tarifs par cheval, respectivement de +12% en 2005 et +14% en 2006, ce qui représente l'équivalent de hausses de taux des taxes directes régionales de l'ordre de +5% en 2005 et +6% en 2006.

8,2 Md€ d'impôts d'Etat attribués aux départements et aux régions dans le cadre de l'acte II de la décentralisation

Pour financer leurs nouvelles compétences, les collectivités se sont vues attribuer une part des recettes fiscales de l'Etat. Rappelons que le principe de compensation des transferts de compétences de l'Etat vers les collectivités territoriales est devenu constitutionnel lors de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003. L'article 72-2 de la Constitution dispose désormais que « *tout transfert de compétences entre l'État et les collectivi-*

Tableau 19
Equivalent en hausses de taux de la hausse du produit des DMTO

	2002	2003	2004	2005
Evolution moyenne pondérée des taux des 4 taxes directes des départements	3,4%	3,9%	1,2%	4,3%
Equivalent en hausses de taux du surcroît annuel de produit des DMTO pour les départements	2,8%	3,2%	5,3%	5,1%

Calculs DGTPÉ

tés territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice ». En outre, la loi du 13 août 2004 relatives aux libertés et responsabilités locales prévoit que la compensation financière s'opère principalement par l'attribution d'impositions de toutes natures. De nombreux transferts de compétences intervenus depuis 2004 ont été compensés par de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) pour les départements, ou de taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP) pour les départements et régions.

Ainsi, la loi de finances pour 2004 a opéré le transfert d'une fraction de tarif de TIPP applicable aux quantités de carburants vendus sur l'ensemble du territoire national au profit des départements au titre de la décentralisation de la gestion du Revenu Minimum d'Insertion (RMI) pour un montant de 4,9 Md€.

La loi de finances pour 2005 a par ailleurs attribué aux départements une fraction de tarif de TSCA à hauteur de 950 M€. Ce transfert visait à compenser la décentralisation de certaines compétences au 1^{er} janvier 2005 (gestion du Fonds de solidarité logement et du Fonds d'aide aux jeunes) mais aussi à

contribuer au financement des Services départementaux d'Incendie et de Secours. Une première fraction de tarif de TIPP a été affectée aux régions à hauteur de 0,4 Md€ en 2005, complétée en LFI 2006 à hauteur de 0,5 Md€, notamment au titre du transfert de compétences en matière de formations des professions paramédicales et des travailleurs sociaux ou encore de l'aide aux étudiants. Il convient de noter qu'en LFR 2005, un transfert non pérenne de 0,5 Md€ de TIPP à destination des départements a été voté pour compenser à titre exceptionnel la différence entre les dépenses de RMI/RMA réellement effectuées par les départements en 2004 et le droit à compensation prévu par la loi.

Le PLF 2007 prolonge la montée en charge des transferts de compétence et inscrit un transfert complémentaire de TIPP et de TSCA respectivement de 0,5 Md€ et de 0,7 Md€ principalement au titre du transfert aux collectivités locales des personnels Techniciens, Ouvriers de Services de l'Éducation nationale, et d'une part de la gestion du réseau routier. C'est au total 8,2 Md€ d'impôts d'État qui seront attribués à la fin 2007 aux départements et aux régions dans le cadre de l'acte II de la décentralisation.

Tableau 20

Les affectations de recettes d'État aux collectivités locales depuis 2004

En Md€	2004	2005	Prev 2006	PLF 2007
TIPP (départements)	4,9	5,4	4,9	4,9
TIPP (régions)		0,4	1,0	1,5
TSCA* (départements)		1,0	1,2	1,8

* Notons que la LF 2006 procède également pour les départements à la substitution du produit de la taxe différentielle sur les véhicules terrestres à moteurs (vignette automobile) par l'attribution d'une fraction de TSCA.

Annexe I

La notion de prélèvements obligatoires

C'est l'OCDE qui, la première, a proposé une définition des prélèvements obligatoires (PO), à partir de trois grands critères :

- la nature des flux : les flux doivent correspondre à des versements effectifs ;

- les destinataires des versements : ce sont uniquement « les administrations publiques », au sens de la comptabilité nationale, et les institutions communautaires européennes ;

- le caractère « non volontaire » des versements : le caractère obligatoire des versements ne procède pas d'un critère juridique mais d'un double critère économique : absence de choix du montant et des conditions de versement, inexistence de contrepartie immédiate.

Au sein de l'Union européenne, même si la notion de prélèvements obligatoires à proprement parler ne figure pas dans le système européen de comptabilité nationale (SEC 95), les impôts et cotisations sociales y sont définis selon des critères précis et contraignants pour les Etats membres.

En France, ce sont les comptables nationaux de l'Insee qui décident du classement d'un prélèvement dans la catégorie des prélèvements obligatoires. S'agissant des prélèvements obligatoires définis par les comptables nationaux français, **certaines conventions** comptables méritent d'être rappelées. Le fait, par exemple, de ne considérer que les versements effectifs conduit à exclure des prélèvements obligatoires les cotisations sociales dites « imputées » qui constituent la contrepartie de prestations fournies directement, c'est-à-dire en dehors de tout circuit de cotisations, par les employeurs à

leurs salariés ou anciens salariés et ayant droits. Ces régimes directs d'employeurs concernent surtout les salariés de la Fonction publique et de certaines grandes entreprises (SNCF, EDF, GDF, RATP...). Les cotisations imputées ont en France une importance non négligeable : elles représentent près de 15 % des cotisations sociales effectives.

Sont également exclus, par définition, tous les prélèvements qui ne sont pas effectués au profit du secteur des administrations publiques tel que le définit la comptabilité nationale. Cette convention conduit à éliminer des prélèvements obligatoires une grande partie des taxes ou cotisations versés à des organismes autres que les administrations publiques (ou les cotisations aux ordres professionnels), ainsi que les versements à des organismes qui se situent à la frontière des régimes de sécurité sociale et des régimes d'assurance, comme les sociétés mutualistes.

Enfin, certains prélèvements ne sont pas considérés comme obligatoires car ils correspondent à une décision considérée comme « volontaire » de la part de celui qui les paie, ou sont la contrepartie d'un service rendu (la redevance télévision, les amendes non fiscales, les droits de timbre sur les permis de conduire, les passeports, les cartes grises...).

Le champ couvert par la notion de prélèvements obligatoires ne recouvre donc pas l'ensemble des recettes fiscales et sociales votées dans les lois de finances de l'État et dans les lois de financement de la Sécurité sociale.

En effet, trois types de facteurs sont susceptibles de nourrir des écarts entre ces agrégats.

En premier lieu, certains retraitements sont nécessaires pour passer des recettes budgétaires telles qu'elles figurent dans les lois de finances aux prélèvements obligatoires au sens de la comptabilité nationale. La prise en compte de ces recettes en « droits constatés » dans le comptabilité nationale en constitue l'un des éléments. L'encadré ci-dessous décrit, à titre d'illustration, les traitements qu'il est nécessaire d'appliquer aux recettes budgétaires de l'État présentées dans la loi de finances pour aboutir aux prélèvements obligatoires de l'État au sens de la comptabilité nationale.

D'autre part, une partie des prélèvements obligatoires résulte de décisions autonomes qui ne sont pas retracées dans les lois de finances. C'est le cas, notamment, des recettes de fiscalité directe locale dont les évolutions dépendent des décisions des collectivités locales et ne sont pas soumises au vote du Parlement. C'est également le cas des modifications des taux des cotisations sociales (Unedic, régimes de retraite...) qui

sont décidées par les partenaires sociaux. De même, certaines taxes alimentant les ressources des organismes divers d'administration centrale (les ODAC) et ne transitant pas par le budget de l'État peuvent toutefois constituer des prélèvements obligatoires (taxe sur les entreprises cinématographiques, taxe sur les logements vacants par exemple).

Enfin, et à l'inverse, certaines recettes votées dans des lois de finances ne sont pas traitées comme des prélèvements obligatoires. C'est le cas pour certaines taxes ou cotisations professionnelles, par exemple, dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale, ou encore de certaines recettes non fiscales votées dans la loi de finances de l'État.

Le taux de prélèvements obligatoires, qui rapporte le produit de l'ensemble des prélèvements obligatoires sociaux et fiscaux au Produit Intérieur Brut, n'en constitue pas moins la synthèse la plus usuelle parmi les indicateurs macro-économiques relatifs aux prélèvements fiscaux et sociaux.

Des recettes budgétaires de l'État aux prélèvements obligatoires de l'État en comptabilité nationale.

Le montant des prélèvements obligatoires de l'État diffère des montants de recettes nettes tels qu'ils sont présentés dans le tome 1 du PLF (Évaluation des Voies et Moyens, « les évaluations de recettes »).

Plusieurs retraitements sont, en effet, nécessaires pour parvenir, à partir des recettes fiscales nettes de l'État en données budgétaires, au champ pertinent des prélèvements obligatoires de l'État.

La prise en compte des « droits constatés » : en comptabilité nationale, les évaluations souhaitent respecter le principe selon lequel les impôts sont enregistrés au moment où ils sont dus, c'est-à-dire au moment où le fait générateur de la dette fiscale se manifeste. Or, en pratique, il peut exister un décalage temporel entre le fait générateur d'un prélèvement (par exemple, pour la TVA, l'achat d'un bien par un ménage) et le moment où la recette est inscrite dans les comptes de l'État (pour les recettes de TVA, les déclarations ont lieu le mois suivant l'achat ayant donné lieu à paiement). Afin de neutraliser cet écart, il est nécessaire de calculer un décalage temporel permettant de restaurer le lien entre la recette et son fait générateur. Un décalage temporel est ainsi calculé pour la TVA, mais aussi pour la TIPP.

Les autres opérations des comptes (AOC) : parmi les recettes budgétaires, certaines doivent être soustraites car elles ne sont pas considérées, au sens de la comptabilité nationale, comme des PO (timbre unique, permis de chasser...).

Aux recettes fiscales de l'État comptabilisées en prélèvements obligatoires s'ajoutent les recettes non fiscales, dont seulement une partie (qui dépend de la nature de la recette non fiscale) est comptabilisée en PO. En pratique, environ un quart du total des recettes non fiscales peut être considérée comme des prélèvements obligatoires. De même, une partie seulement des fonds de concours et des comptes spéciaux du Trésor peut être comptabilisée en PO.

Les prélèvements obligatoires de l'État ainsi obtenus sont enfin diminués des prélèvements obligatoires reversés au profit de l'Union européenne et des prélèvements de PO au profit des collectivités locales.

L'ensemble de ces opérations peuvent être résumées à travers l'égalité ci-dessous :

Prélèvements obligatoires de l'État = Recettes fiscales nettes du Budget Général

- + corrections droits constatés
- autres opérations des comptes
- + recettes non fiscales en PO
- + fonds de concours en PO
- prélèvements sur recettes (UE et collectivités locales en PO)
- + budgets annexes en PO
- + comptes spéciaux du trésor en PO.

Annexe II

Liste des impôts et taxes constitutifs des prélèvements obligatoires en 2005

BUDGET GÉNÉRAL ÉTAT	En M€
PRODUITS DES IMPÔTS DIRECTS ET ASSIMILÉS	
1. Impôt sur le revenu	
Impôt sur le revenu	49 375,0
Contribution sur les Revenus Locatifs (CRL) perçue avec l'Impôt sur le revenu	482,4
2. Autres impôts directs perçus par voie d'émission de rôles	
Impôts sur les sociétés - Contrôle fiscal	1 025,3
TF et TP La Poste et France Telecom	22,9
Pénalités et amendes	21,7
Droits divers	171,5
Majoration 10 % et frais de poursuite	715,7
3. Impôt sur les sociétés et contribution sociale sur les bénéfices des sociétés	
Impôt sur les sociétés (recouvrement DGI)	38 833,4
CRL perçue avec l'Impôt sur les sociétés	231,1
Imposition forfaitaire annuelle (IFA)	1 817,0
Contribution sociale sur les bénéfices des sociétés (CSB)	772,6
4. Autres impôts directs et taxes assimilées	
Retenues à la source sur certains BNC et de l'impôt sur le revenu	459,6
Retenues à la source et prélèvements sur les RCM et BA	2 317,2
Prélèvements sur les bénéfices tirés de la construction immobilière	0,9
Précompte dû par les stés au titre de certains bénéfices distribués	44,0
Prélèvement exceptionnel de 25% sur les distributions de bénéfices	1 532,3
Impôt de solidarité sur la fortune	3 023,1
Taxe sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux et de stockage	159,0
Prélèvements sur les entreprises d'assurance	44,0
Taxe sur les salaires	9 311,0
Cotisation minimale de taxe professionnelle	1 869,3
Taxe d'apprentissage	3,2
Taxe de participation des employeurs au financement de la formation professionnelle continue	4,9
Taxe forfaitaire sur les métaux précieux, les bijoux, les objets d'art, de collection et d'antiquité	33,9
Contribution des institutions financières	46,8
Prélèvement sur les entreprises de production pétrolière	0,0
Recettes diverses	6,4
PRODUIT DES IMPÔTS INDIRECTS	
5. Taxe intérieure sur les produits pétroliers	
- Taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP)	18 456,2

6. Taxe sur la valeur ajoutée	
- Taxe sur la valeur ajoutée (TVA)	127 035,8
7. Enregistrement, timbre, autres contributions et taxes indirectes	
Mutations à titre onéreux de créances, rentes, prix d'offices	360,7
Mutations à titre onéreux de fonds de commerce	138,0
Mutations à titre onéreux de meubles corporels	0,5
Mutations à titre onéreux d'immeubles et droits immobiliers	3,9
Mutations à titre gratuit entre vifs (donations)	1 668,9
Mutations à titre gratuit par décès (successions)	7 220,6
Mutations de jouissance (Baux)	1,0
Conventions actes civils	2,0
Partages	106,0
Droits fixes	189,0
Pénalités	2,3
Taxe de publicité foncière	112,9
Taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA)	4 339,3
Taxe sur les primes d'assurance automobile	994,6
Taxe additionnelle au droit de bail	1,0
Recettes diverses et pénalités	99,0
Taxe sur les véhicules de société (TVS)	860,8
Impôt sur les opérations traitées dans les bourses de valeurs	215,3
Recettes diverses et pénalités	454,0
Taxe sur les contributions patronales au financement de la prévoyance complémentaire	534,5
Droits d'importation	1 583,2
Prélèvements et taxes compensatoires institués sur divers produits	0,3
Autres taxes intérieures	186,6
Autres droits et recettes accessoires (Dt de navigation)	33,9
Amendes et confiscations	67,3
Taxe générale sur les activités polluantes (TGAP)	354,6
Taxe et droits de consommation sur les tabacs	1 442,9
Taxe sur les titulaires d'ouvrages hydroélectriques concédés	0,0
Taxe sur les concessionnaires d'autoroutes	499,1
Taxe sur les achats de viande	2,9
Droit de circulation sur les vins, cidres, poirés et hydromels	117,0
Droit de consommation sur les produits intermédiaires	72,6
Droit de consommation sur les alcools	1 841,9
Droit sur les bières et les boissons non alcoolisées	364,0
Garantie des matières d'or et d'argent	2,2
Autres droits et recettes à différents titres	2,6
Taxe spéciale sur la publicité télévisée	11,4
Taxe spéciale sur certains véhicules routiers (taxe à l'essieu)	201,4
Cotisation à la production sur les sucres	260,1

Taxes sur les stations et liaisons radioélectriques privées	0,0
Autres taxes ; Amendes, confiscations et droits sur acquits non rentrés	0,4
RECETTES NON FISCALES	
Contribution de la Caisse des dépôts et consignations représentative de l'IS	370,0
Produits des jeux exploités par la Française des jeux	1 669,0
Redevances, taxes ou recettes assimilées de protection sanitaire et d'organisation des marchés de viandes	58,0
Frais d'assiette et de recouvrement des impôts et taxes établis ou perçus au profit des collectivités locales et de divers organismes	312,0
Prélèvements sur le produit des jeux dans les casinos régis par la loi du 15 juin 1907	964,0
Prélèvements sur le pari mutuel	396,0
Recettes perçues au titre de la participation des employeurs à l'effort de construction (1 % logement)	13,0
Reversement au budget général de diverses ressources affectées	851,0
Pénalité pour défaut d'emploi obligatoire des travailleurs handicapés et des mutilés de guerre	1,0
Reversement à l'État de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat (TACA)	627,0
Produit de la taxe sur les consommations d'eau	78,0
Part de la taxe de l'aviation civile affectée au budget de l'État (LFI 2005)	112,0
Taxes et redevances diverses	8,0
Contribution des offices et établissements publics de l'État dotés de l'autonomie financière et des compagnies de navigation subventionnées, sociétés d'économie mixte, entreprises de toute nature ayant fait appel au concours financier de l'État	0,0
Ressources à provenir de l'application des règles relatives aux cumuls des rémunérations d'activité	3,0
Recettes diverses des services extérieurs du Trésor	0,0
FONDS DE CONCOURS	
Contributions des entreprises industrielles au fonds national pour l'emploi (FNE)	76,0
BUDGET ANNEXE DE L'AVIATION CIVILE	
Taxe de sécurité et de sûreté au profit du BA AVIATION CIVILE	230,0
COMPTES SPÉCIAUX DU TRÉSOR	
Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien	0,0
Soutien financier de l'industrie cinématographique et de l'industrie audiovisuelle	468,0
Fonds national pour le développement du sport	250,0
Fonds national des courses et de l'élevage	107,0
Fonds d'aide à la modernisation de la presse quotidienne...	53,0
Lancement de certains matériels aéronautiques et de certains matériels d'armement complexes	0,0
TRANSFERTS AUX COLLECTIVITES LOCALES ET A L'EUROPE	
Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux	-8 931,0
Prélèvement au profit des Collectivités Locales	-3 946,0
Prélèvement au profit des Communautés européennes	-4 516,1

ORGANISMES DIVERS D'ADMINISTRATION CENTRALE	En M€
Contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) au profit de la CADES (Caisse d'Amortissement de la Dette Sociale)	5 229,0
Taxe sur les primes d'assurance au profit du FGAO (Fonds de Garantie des Assurances Obligatoires de dommages ; ex-FGA)	20,0
Taxe sur les primes d'assurance au profit du FGTI (Fonds de Garantie des Victimes des Actes de Terrorisme et d'autres Infractions ; ex-FGCAT)	242,0
Taxe parafiscale sur les spectacles au profit de l'ASTP (Association pour le soutien du théâtre privé)	8,1
Cotisation des entreprises cinématographiques au profit du CNC (Centre national de la cinématographie française)	0,0
Taxes sur les mutuelles et sur les alcools au profit du fonds CMU (Fonds de financement de la Couverture maladie universelle)	689,0
Cotisation patronale à l'AGS (Association pour la gestion du régime d'assurance des créances des salariés)	1 498,0
Taxe d'abattement au profit du CNASEA (Centre National pour l'Aménagement des Structures des Exploitants Agricoles)	119,0
Contributions / chômage au profit du FS (Fonds de Solidarité)	1 215,0
Prélèvement social de 2% - FRR (Fonds de Réserve des Retraites)	1 271,0
Cotisations des employeurs au FNAL (Fonds National de l'Allocation Logement)	1 778,0
Taxe sur les logements vacants au profit de l'ANAH (Agence Nationale pour l'Amélioration de l'Habitat)Frais de dégrèvement divers	30,0
Contribution annuelle des distributeurs d'énergie au FACE (Fonds d'Amortissement des Charges d'Electrification rurale)	326,0
Taxes au profit du CNBA (Chambre nationale de la batellerie artisanale) et des VNF (Voies navigables de France)	154,0
Taxe sur le CA des exploitations agricoles au profit de l'ADAR (Agence du Développement Agricole et Rural)	98,8
Redevances perçues sur formalités au profit de l'INPI (Institut national de la propriété industrielle)	124,5
Contributions des employeurs de main d'œuvre étrangère au profit de l'ANAEM (ex-OMI Office des migrations internationales)	50,9
Contribution additionnelle aux primes d'assurances au profit du FNGCA (Fonds National de Garantie Contre les Calamités Agricoles)	91,6
Taxe au profit de l'OFIMER (Office national interprofessionnel des produits de la mer et de l'aquaculture)	5,0
Taxe au profit de l'ONIC (Office national interprofessionnel des céréales)	20,1
Taxe sur les primes d'assurance au profit du FCRAC (Fonds de Compensation des Risques de l'Assurance Construction)	5,0
Contribution au service public de l'Électricité au profit du CSPE	1 732,0
Frais de dégrèvement divers	-5,0

ADMINISTRATIONS PUBLIQUES LOCALES	En M€
FISCALITE DIRECTE LOCALE	
Redevances communale & départ. des mines	28,0
Taxe professionnelle + cotisation de péréquation	
+ Taxe p frais de ch de commerce & d'industries	
+ Taxe pour frais de chambres de métiers	21 794,0
Taxe d'habitation	11 327,0
Taxe foncière sur les propriétés bâties	18 876,0
Taxe foncière propr. non bâties	
+ Taxe pour frais de chambres d'agriculture + CAAA	1 260,0
FISCALITE INDIRECTE LOCALE	
Droits d'enregistrement (taxe additionnelle aux droits de mutation)	8 603,0
Taxe sur les jeux et spectacles	315,9
Redevances et taxes funéraires	11,2
Versement pour dépassement du P.L.D.	32,9
Part. dépassement du COS	0,0
Part pour non réalisation de stationnement	15,4
Taxe locale d'équipement (TLE)	417,9
Taxe additionnelle à la TLE au profit de la région IdF	0,0
Taxe spéciale d'équipement (Villes nouvelles, Basse Seine)	5,0
Impôts sur les spectacles	39,1
Taxe de séjour	155,3
Taxe sur les tabacs (Corse)	36,0
Taxe sur l'énergie hydraulique	1,0
Octroi de mer	809,5
Taxe de ski de fond	5,1
Surtaxes sur les eaux minérales	20,6
TIPP transférée aux départements	5 391,0
TIPP transférée aux régions	445,0
TCA transférée aux départements	1 037,0
Droits de consommation sur les alcools (Corse)	0,0
Taxe d'assainissement	1 769,0
Taxe sur les remontées mécaniques	41,8
Taxes sur les emplacements publicitaires	26,5
Taxe sur les rhums	4,0
Taxe sur les carburants (DOM)	485,1
Taxe sur l'électricité	1 475,6
Redevance pour la création de bureaux en région IdF	162,0
Surtaxes locales temporaires	1,0
Autres taxes indirectes	241,4
FNDMA (Fonds national de développement et de modernisation de l'apprentissage)	454,0
Produit du versement de transport	5 046,0

Autres impôts directs	0,0
Taxe sur les certificats d'immatriculation (ex cartes grises)	1 536,0
Vers. taxes parafiscales et diverses versées par orga. collecteurs	14,3
Redevance pour droit de construire (EPAD)	38,0
Taxe spéciale d'équipement (EPLM)	9,6
Taxe départementale des espaces naturels sensibles	159,0
Taxes sur les affiches, réclames et enseignes	25,5
Taxe destinée au financement des conseils d'archit., d'urb et de l'envir	51,3
Taxe sur les véhicules ("Vignette")	145,0
TRANSFERTS DE L'ETAT :	
Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux	8 931,0
Prélèvement au profit des Collectivités Locales	3 946,0

ADMINISTRATIONS DE SECURITE SOCIALE	En M€
Taxe alcools CNAM (cotisation spéciale CNAM)	0,0
Cotisations au FCATA (Fonds commun des accidents du travail agricole)	21,5
Droits de plaidoirie	13,9
Contribution sociale de solidarité des sociétés (CSSS) / ORGANIC	4 244,3
Contribution entreprises médicaments	313,2
Contribution des PAM conventionnés	6,0
Contributions préretraites des employeurs au FSV	4,0
Taxe grossiste répartiteurs	29,5
Redevance hydrocarbures (mines)	6,0
Contribution des laboratoires	754,8
Droits de consommation sur les tabacs - CNAMTS	3 185,4
Droits de consommation sur les tabacs - FCAATA (Fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante)	100,4
Droits de consommation sur les tabacs - FIPSA	5 131,8
Taxe sur les farines	63,2
Taxe sur les corps gras alimentaires	108,7
CSG FFAPA (Fonds de Financement de l'Aide Personnalisée Autonomie)	960,9
CSG FSV	10 049,1
CSG CNAF	10 525,1
CSG assurance maladie	50 492,5
Prélèvement social de 2% CNAV	294,4
Prélèvement social de 2% FSV	392,6
Prélèvement social de 2% CNSA	2 001,3
Frais de dégrèvement sur Cotisations sociales	-313,0

UNION EUROPEENNE	En M€
Cotisation à la production de sucre et d'isoglucose	260,1
Droits de douanes et autres droits	1 583,5
Ressource TVA	2 655,5
Plvt pour dépassement du quota laitier	17,0
Total des Impôts, hors cotisations sociales et nets des impôts non recouvrables	474,7 Md€
Total des cotisations sociales effectives, nettes des cotisations non recouvrables	277,5 Md€
TOTAL des PO	752,2 Md€