



221

NUMÉRO

Jeudi 24 novembre 2005

NOTES D'IÉNA

INFORMATIONS DU CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

« PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES : COMPREHENSION, EFFICACITE ECONOMIQUE ET JUSTICE SOCIALE »

RAPPORTEUR :

PHILIPPE LE CLEZIO

AU NOM

DE LA SECTION DES QUESTIONS
ÉCONOMIQUES GÉNÉRALES ET DE
LA CONJONCTURE

PRÉSIDIÉE PAR

HENRI DE BENOIST

Le taux de prélèvements obligatoires - c'est-à-dire le total des impôts et des cotisations sociales rapporté au produit intérieur brut (PIB) - est très fréquemment utilisé pour classer les pays et procéder à un jugement de fait de leurs politiques. Pourtant, tous n'adoptent pas exactement les mêmes méthodes pour mesurer le PIB et ne recensent pas non plus les mêmes ressources sous l'appellation de « *prélèvements obligatoires* ». De plus, la comparaison des taux nominaux d'imposition est rendue peu significative en raison de l'hétérogénéité des assiettes et de l'existence des « *dépenses fiscales* ».

Mais les différences constatées entre pays de niveau de développement comparable tiennent surtout aux choix opérés en termes de couverture des « *risques* » sociaux. Les prélèvements obligatoires sont donc avant tout l'expression de choix politiques fondamentaux sur le degré de socialisation de la satisfaction des besoins, présents ou à venir, et de mutualisation des risques. Encore faut-il **que les citoyens disposent des éléments d'information leur permettant de comprendre l'élaboration de ces choix pour y contribuer en toute connaissance de cause.**

Assemblée plénière
des 22 et 23 novembre 2005

■ Publication 01 44 43 60 47

Service de la communication

■ Diffusion 01 44 43 63 30

Service des archives et de la distribution

■ Service de presse 01 44 43 61 25/21

■ ISSN 1767-8188

■ www.ces.fr

1 - Les organismes internationaux pourraient utilement contribuer à la réflexion en s'attachant à **mettre au point des indicateurs plus pertinents des prélèvements fiscaux et sociaux visant à satisfaire l'ensemble des besoins collectifs**, indépendamment des modalités de leur financement.

2 - Le Conseil économique et social entend assurer la **production d'analyses régulières sur des sujets qui font débat dans la société** (politique de l'emploi, formation professionnelle, enseignement supérieur...), afin de mettre en rapport **les moyens mis en oeuvre, les modes de financement et les résultats obtenus**.

3 - Un effort de pédagogie s'impose d'abord dans le cadre duquel **l'école** devrait jouer un rôle de premier plan, à travers une instruction civique revitalisée. Il convient, en particulier, de souligner que, si une moitié des ménages n'acquitte pas d'impôt sur le revenu (IR, qui représentait 6,5 % seulement des prélèvements obligatoires en 2004), **tous les résidents sur le territoire national contribuent au financement des dépenses collectives**, via les impôts sur la consommation (la TVA et la TIPP notamment, soit 20 % du total), les impôts locaux (12 %), sans oublier les cotisations sociales et la contribution sociale généralisée (47 %). De même, **le système actuel de prélèvements sur les ménages n'est pas concentré sur les couches sociales les plus aisées de la population** comme on le prétend trop souvent : le taux d'effort pour la fiscalité directe et indirecte représente ainsi 18,0 % du revenu pour les 10 % des ménages les plus pauvres et 23,8 % pour le décile le plus riche, soit une situation très peu progressive (sans même prendre en compte l'impact des cotisations sociales).

4 - D'autres vecteurs pourraient également être utilisés pour sensibiliser chacun tout au long de sa vie de salarié et de citoyen :

- **le contrat de travail** lors de sa signature et **la fiche de paie** (tous les ans, par exemple) offrent l'opportunité d'explicitier les caractéristiques propres de nos régimes de protection sociale ainsi que sur l'utilisation des prélèvements opérés sur les salaires ;

- **les déclarations de revenus** sont déjà accompagnées d'informations sur l'utilisation des impôts et taxes, mais celles-ci gagneraient à être présentées sous une forme beaucoup **plus pédagogique** afin d'être accessibles au plus grand nombre ;

- **les avis d'imposition ou de non imposition** devraient également indiquer, pour quelques ménages types et par grandes tranches de revenus, **une estimation des montants prélevés, globalement et pour les principaux impôts**.

5 - Une autre voie que celle de la concurrence est souhaitable en Europe : elle consiste notamment à s'assurer de la **neutralité de l'impôt sur les sociétés** en achevant l'harmonisation des assiettes dans le but de fixer une fourchette de taux, à l'image de ce qui existe pour la TVA. S'il s'avère impossible de surmonter les réticences de certains Etats, une « coopération renforcée » entre les pays souhaitant avancer plus vite ensemble, par exemple ceux de la zone euro, ne devrait pas être exclue.

6 - Le gouvernement a choisi de ramener le plafonnement de la **taxe professionnelle** à 3,5 % de la valeur ajoutée pour toutes les entreprises. Le Conseil économique et social, attaché à la préservation du lien territorial de cet impôt, est prêt à poursuivre ses réflexions sur ce sujet, en tenant compte notamment des propositions de la commission Fouquet.

7 - Les mesures annoncées récemment par le Premier ministre en matière **d'impôt sur le revenu** reviennent à réduire encore un peu plus la part de l'impôt progressif dans l'ensemble des prélèvements obligatoires. Elles appellent les prises de position suivantes :

- notre Assemblée tient à témoigner de son inquiétude quant aux effets de la politique de **baisse du barème** qui non seulement complique l'équation budgétaire mais tend à réduire encore un peu plus la redistribution opérée par les prélèvements. Elle se prononce en faveur d'une véritable réforme du dispositif actuel dans le but de le rendre plus transparent et plus juste dans le cadre d'une **réforme d'ensemble de la fiscalité visant à la rendre plus progressive**. Dans ce cadre, chaque titulaire d'un revenu devrait acquitter, ne serait-ce que de façon symbolique l'impôt sur le revenu, renforçant ainsi l'acte citoyen que constitue la déclaration de revenu.

- la suppression de **l'abattement de 20 %** annoncée par le Premier ministre devrait être complétée par le **maintien de la tranche supérieure du barème actuel** pour tenir compte du plafonnement actuel de cet abattement ;

- la suppression de **l'abattement de 10 %** pourrait également être envisagée sous réserve d'une révision du barème et de la prise en considération des frais professionnels réellement supportés au-dessus de 10 % du revenu imposable ;

- notre Assemblée est favorable à une **réduction du nombre des tranches avec des taux arrondis** mieux identifiables dont l'amplitude permette de maintenir globalement la progressivité et le rendement de cet impôt ;

- le Conseil économique et social préconise la **réduction du nombre de dépenses fiscales** afin de ne conserver que les plus utiles d'un point de vue économique et social.

8 - Le projet de loi de finances pour 2006 prévoit l'institution d'un « *bouclier fiscal* » en vertu duquel aucun contribuable ne pourra être taxé au-delà de 60 % de son revenu au titre des impôts directs (impôt sur le revenu, ISF, impôts directs locaux). En tout état de cause, si l'objectif du gouvernement est d'éviter les délocalisations de foyers fiscaux et du capital productif, il conviendrait que des études approfondies soient menées pour mieux connaître la sociologie de ces assujettis et leurs motivations.

9 - Afin d'assurer la transparence et l'équité du financement des collectivités locales, le Conseil économique et social réitère sa proposition en faveur d'un **changement de la base d'imposition de la taxe foncière sur les propriétés bâties qui deviendrait la valeur vénale déclarée et contrôlée** comme c'est le cas dans la plupart des grands pays. Le maintien de la valeur locative, à condition qu'elle soit régulièrement révisée, est également possible. La loi relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales devrait aussi être complétée par de nouvelles dispositions concernant la péréquation, comme le gouvernement s'y est d'ailleurs engagé.

10 - Les difficultés de financement rencontrées par les organismes de protection sociale ont conduit à imaginer des modifications de leurs assiettes consistant soit à **substituer la valeur ajoutée à la masse salariale**, soit à recourir à une TVA sociale. En l'absence d'études suffisamment approfondies (que notre Assemblée appelle de ses vœux) sur ces deux questions, notre Assemblée préconise le **maintien du salaire comme assiette principale du financement des « risques » assuranciers de la protection sociale**.

11 - Dans deux domaines particuliers, le Conseil économique et social considère que des réflexions approfondies devraient être engagées :

- s'agissant de couvrir des prestations destinées aux plus démunis comme les minima sociaux, le recours à une **contribution de solidarité progressive assise sur tous les revenus mériterait d'être étudié** ;

- de même, le **financement du risque dépendance** pourrait, à l'image de celui de la maladie, reposer sur **une fraction de la CSG**.

12 - Notre Assemblée souhaite **marquer ses distances avec une politique qui consisterait à reporter toujours plus sur les organismes complémentaires la prise en charge du risque maladie**. Une telle orientation serait, en effet, un facteur d'accroissement des inégalités, pénalisant particulièrement les salariés des petites entreprises et les personnes sans emploi.

13 - S'agissant des **exonérations de cotisations sociales**, le Conseil économique et social préconise que :

- la loi organique relative aux lois de financement de la Sécurité sociale soit amendée pour que le principe de leur compensation par l'Etat ne puisse être remis en cause par une simple loi ;

- les transferts de l'Etat à la Sécurité sociale soient évalués dans les mêmes termes dans les projets de loi de finances et de financement de la Sécurité sociale ;

- soit menée une étude approfondie des effets de ces mesures sur l'emploi, le niveau des qualifications et la structure des rémunérations.

14 - Notre Assemblée se prononce en faveur d'une affectation totale des **taxes sur le tabac et l'alcool** aux régimes d'assurance maladie et de la création d'une taxe spécifique, substituée à une partie de la TIPP, dont le produit serait affectée au développement de sources d'énergie renouvelables alternatives au pétrole et d'économies d'énergie. L'examen des possibilités d'extension de ce type de clarification pourrait être engagé par le Conseil des prélèvements obligatoires.

15 - Un statut unique devrait enfin être donné à la **contribution sociale généralisée** (dont une partie est aujourd'hui déductible) en opérant les corrections nécessaires du barème de l'impôt sur le revenu.

*

* *

Il ne pourrait résulter de cet effort de clarification qu'un renforcement du contrat social au sein de notre pays et une plus grande attractivité de notre économie. Dans cet esprit, les avancées vers une plus grande harmonisation au niveau européen, aujourd'hui encore balbutiante, sont particulièrement décisives et doivent être inlassablement encouragées. Elles seules peuvent, à terme, permettre d'éviter une véritable guerre fiscale et sociale à laquelle certains semblent se résoudre trop facilement et qui ne ferait qu'appauvrir dangereusement les dispositifs collectifs dont nos pays se sont dotés.

A plus court terme, on peut faire remarquer qu'il y a une certaine contradiction - tout particulièrement en période de faible croissance - à affirmer vouloir, simultanément, diminuer le déficit public (donc, à terme, l'endettement), maintenir globalement le niveau des dépenses et réduire les ressources fiscales.

Assemblée plénière des 22 et 23 novembre 2005

Philippe LE CLEZIO

Né le 2 février 1955 au Mans (Sarthe)

Marié, 1 enfant

Fonctions au CES

- Membre du groupe de la Confédération française démocratique du travail ;
- Membre de la section des Questions économiques générales et de la conjoncture ;
- Vice-président de la section des Finances

Activités professionnelles

Ingénieur divisionnaire de l'industrie et des mines

Fonctions à la CFDT

- Secrétaire confédéral chargé du financement de la protection sociale et de la fiscalité ;
- De 1989 à 2003, secrétaire général de la fédération CFDT des finances et affaires économiques

■ Publication 01 44 43 60 47

Service de la communication

■ Diffusion 01 44 43 63 30

Service des archives et de la distribution

■ Service de presse 01 44 43 61 25/21

■ ISSN 1767-8188

■ www.ces.fr