

CONSEIL DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

**L'activité du Conseil des
prélèvements obligatoires pour les
années 2006 à 2011**

novembre 2011

Le Conseil des prélèvements obligatoires est chargé d'apprécier l'évolution et l'impact économique, social et budgétaire de l'ensemble des prélèvements obligatoires, ainsi que de formuler des recommandations sur toute question relative aux prélèvements obligatoires (loi n° 2005-358 du 20 avril 2005).

Liste des rapports du Conseil des prélèvements obligatoires

Mai 2011 - Prélèvements obligatoires sur les ménages : progressivité et effets redistributifs

Octobre 2010 - Entreprises et "niches" fiscales et sociales – Des dispositifs dérogatoires nombreux

Mai 2010 - La fiscalité locale

Octobre 2009 - Les prélèvements obligatoires des entreprises dans une économie globalisée

Mars 2009 - Le patrimoine des ménages

Novembre 2008 - La répartition des prélèvements obligatoires entre générations et la question de l'équité intergénérationnelle

Mars 2008 - Sens et limites de la comparaison des prélèvements obligatoires entre pays développés

Mars 2008 - Les prélèvements obligatoires des indépendants

Mars 2007 - La fraude aux prélèvements obligatoires et son contrôle

Le Conseil des prélèvements obligatoires est présidé par M. Didier MIGAUD, Premier président de la Cour des comptes

Il comprend :

*M. Alain PICHON, Président de chambre à la Cour des comptes
Suppléant le Premier président de la Cour des comptes,*

En sont membres :

M. Robert BACONNIER, président et délégué général de l'association nationale des sociétés par actions,

Mme Anne BOLLIET, inspectrice générale des finances,

M. François CALVARIN, Président directeur général de SOURIAU,

M. Jean-François CHADELAT, directeur du fonds de financement de la protection complémentaire de la couverture universelle du risque maladie,

M. Éric CHANEY, Chef économiste d'AXA,

M. Jean-Pierre COSSIN, conseiller maître à la Cour des comptes,

M. Alain CHAPPERT, inspecteur général de l'INSEE,

M. Dominique DULIN, conseiller à la Cour de cassation,

M. Michel DURAFFOURG, inspecteur général des affaires sociales,

Mme Marie-Anne FRISON-ROCHE, professeure agrégée des universités,

M. Gérard GILMANT, directeur de l'URSSAF de la Seine-Maritime,

M. Alain GUBIAN, directeur statistique et directeur financier de l'agence centrale des organismes de sécurité sociale,

M. Philippe MARTIN, Conseiller d'Etat,

M. Gilles de ROBIEN, Ancien ministre, Ambassadeur chargé de la promotion, de la cohésion sociale, délégué du Gouvernement auprès de l'Organisation internationale du travail,

M. Gérard MOISSELIN, préfet,

M. Alain TRANNOY, professeur agrégé des facultés d'économie, directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales,

Le secrétariat du Conseil des prélèvements obligatoires est assuré par :

Mme Catherine DÉMIER, conseillère maître à la Cour des comptes, secrétaire générale du Conseil des prélèvements obligatoires,

Mme Jacqueline GUILLOON, chargée de mission au secrétariat général du Conseil des prélèvements obligatoires.

Le rapport, présenté par le rapporteur général, M. Christophe COLIN de VERDIÈRE, conseiller référendaire à la Cour des comptes, a été délibéré et arrêté au cours de la séance du 7 juillet 2011.

Les études préliminaires au rapport ont été effectuées par :

M. Emmanuel ROUX, conseiller référendaire à la Cour des comptes,

Melle Émilie MOYSAN, allocataire de recherche à l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne.

Sommaire

INTRODUCTION

CHAPITRE I

Les règles régissant le CPO **11**

I.	Sa compétence.....	11
II.	Sa composition.....	13
III.	Les modalités de saisine et de restitution des travaux.....	14
IV.	Les rapporteurs.....	15

CHAPITRE II

Les travaux du CPO **19**

I.	Les sujets traités.....	19
II.	Les thèmes traités et les méthodes utilisées.....	20
A.	Les thèmes traités.....	21
B.	Articulation des aspects sociaux et des aspects fiscaux.....	22
C.	L'équilibre entre les rapports traitant des prélèvements sur les entreprises et sur les ménages.....	22
D.	Critères au regard desquels les analyses sont réalisées.....	23
E.	Les cas où il est fait référence aux dépenses.....	23
F.	Comparaisons internationales et aspects communautaires.....	24
G.	Questions relatives à la mise en œuvre des prélèvements.....	25
III.	Recommandations ou propositions.....	25

CHAPITRE III

La diffusion des travaux et la mise en œuvre des propositions **29**

I.	Les rapports sont très largement consultés par le public.....	29
II.	Une couverture par la presse en progression régulière.....	31
III.	Les suites données aux propositions sont contrastées.....	33
A.	Des propositions de nature et de portée très diverses.....	34
B.	Examiner les suites constitue un travail d'enquête à part entière...	35
C.	Le bilan à en tirer.....	36
D.	Donner un indicateur chiffré sur la mise en œuvre des propositions du CPO n'est pas pertinent.....	42

CHAPITRE IV

Les enseignements à tirer des travaux du CPO **45**

ANNEXES **49**

Introduction

Le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO), créé par la loi du 20 avril 2005¹, est une institution indépendante dont la mission est d'apprécier, sur le plan économique, social et budgétaire, les prélèvements obligatoires, qu'ils soient fiscaux ou sociaux.

Cette institution a succédé au Conseil des impôts², créé lui-même par le décret du 22 février 1971³ dont la mission était à l'origine, avant d'être progressivement étendue, « *de constater la part de l'impôt supportée par chaque catégorie socio-professionnelle et de mesurer l'évolution de cette part, compte tenu de la situation économique et démographique de la catégorie concernée*⁴ ».

Les deux principales évolutions apportées par le Conseil des prélèvements obligatoires par rapport au Conseil des impôts portent, d'une part, sur sa compétence, élargies à l'ensemble des prélèvements obligatoires, qu'ils soient fiscaux ou sociaux et, d'autre part, sur une large ouverture du Conseil à la société civile, dans la mesure où il n'est plus composé uniquement de fonctionnaires, mais comprend, si l'on ne tient pas compte de son président, autant de personnalités qualifiées, notamment des membres de la société civile, que de fonctionnaires.

A l'issue de ses premières années d'existence, le CPO a souhaité faire le bilan de son activité. C'est l'objet du présent rapport, qui d'abord présente les modalités de son fonctionnement puis analyse les thèmes traités dans les huit rapports produits par le CPO entre 2005 et 2010, examine les suites données à ces rapports, notamment en matière d'audience et de mise en œuvre des propositions qui avaient été formulées. Enfin, il identifie les éléments du référentiel utilisé par le Conseil pour procéder à ses analyses.

¹ Loi n°2005-358 du 20 avril 2005 tendant à créer un Conseil des prélèvements obligatoires.

² Suite à la publication de son rapport en 2004 sur « la concurrence fiscale et l'entreprise », le Conseil des impôts a fait l'objet de critiques de la part de la commission des Finances du Sénat (Rapport d'information n°52 du Sénat (2004-2005) pour une fiscalité plus compétitive, établi par M. MARINI, p. 46 et suivantes). Ces dernières sont à l'origine de la création, à l'initiative du Parlement, du Conseil des prélèvements obligatoires.

³ Décret n°71-142 du 22 février 1971 portant création du Conseil des impôts.

⁴ Article 1 du décret du 22 février 1971.

Chapitre I

Les règles régissant le CPO

Alors que le Conseil des impôts résultait d'un décret, c'est la loi qui a créé le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO). La portée des dispositions ayant rendu nécessaire l'intervention du législateur, notamment en ce qui concerne la nomination de certains de ses membres ou la possibilité de saisine du Conseil par les commissions des finances et des affaires sociales du Parlement, montre que les attentes vis-à-vis du CPO se sont accrues par rapport au Conseil des impôts.

Les différentes dispositions régissant le CPO sont exposées ci-après : sa compétence, sa composition, les modalités de saisine et de restitution de ses travaux et enfin les règles régissant les rapporteurs.

I - Sa compétence

L'article L. 351-1 du code des juridictions financières définit la mission du CPO. Celui-ci est « *chargé d'apprécier l'évolution et l'impact économique, social et budgétaire de l'ensemble des prélèvements obligatoires, ainsi que de formuler des recommandations sur toute question relative aux prélèvements obligatoires* ».

Le changement le plus visible voulu par le législateur⁵ et apporté par la création du Conseil des prélèvements obligatoires par rapport au Conseil des impôts porte sur sa compétence, étendue à l'ensemble des prélèvements obligatoires, qu'il s'agisse des impôts ou des cotisations et contributions sociales.

⁵ Le rapport n°2209 de M. Philippe ROUAULT sur la proposition de loi tendant à créer un Conseil des prélèvements obligatoires avait proposé « *qu'une seule institution soit chargée d'apprécier l'évolution et l'impact économique, social et budgétaire des impositions de toutes natures, qu'il s'agisse des impôts ou des cotisations sociales* ».

La notion de prélèvements obligatoires a été présentée dans l'exposé des motifs de la proposition de loi puis explicitée dans le deuxième rapport du CPO portant sur les sens et les limites de la comparaison des taux de prélèvements obligatoires entre pays développés. Elle est rappelée dans l'encadré qui suit.

La définition des prélèvements obligatoires

Les prélèvements obligatoires représentent la part du revenu national ou du produit intérieur brut qui transite par un processus de perception et d'affectation collectives et obligatoires. Leur diversité, la multiplicité des agents économiques chargés de les établir et de les recouvrer rendent leur définition et leur classification particulièrement difficiles, tant sur le plan juridique que sur le plan économique. Ces difficultés sont encore accrues lorsqu'on entreprend d'établir des comparaisons entre plusieurs États dont les modes d'organisation, les systèmes fiscaux et les principes de comptabilité nationale, aussi proches soient-ils, n'en demeurent pas moins hétérogènes.

C'est l'OCDE qui, la première, a proposé une définition précise des « prélèvements obligatoires » (ou, dans son vocabulaire, des « recettes fiscales ») : il s'agit des versements effectifs au secteur des administrations publiques (au sens de la comptabilité nationale) opérés par tous les agents économiques, sous réserve, d'une part, qu'ils résultent non d'une décision de l'agent économique qui les acquitte mais d'un processus collectif de décision concernant les modalités et le montant des débours à effectuer, et, d'autre part, qu'ils ne comportent pas de contrepartie directe. Cette définition repose ainsi sur la combinaison de trois critères fondamentaux :

- la nature des flux, qui doivent correspondre à des versements effectifs, c'est-à-dire réellement opérés ;
 - les destinataires de ces versements, à savoir uniquement les administrations publiques (y compris les institutions européennes) ;
 - leur caractère non volontaire, qui suppose l'absence de choix des conditions et du montant des versements ainsi que l'inexistence d'une contrepartie immédiate en espèce ou en nature. Selon le guide d'interprétation de l'OCDE, « les impôts n'ont pas de contrepartie en ce sens que, normalement, les prestations fournies par les administrations au contribuable ne sont pas proportionnelles à ses versements⁶ ». Par dérogation à ce principe, sont comptabilisées au titre des prélèvements obligatoires toutes les cotisations sociales obligatoires même si elles donnent droit à des prestations plus ou moins liées à ces versements (en matière de retraite et de chômage notamment).
- Source : rapport du CPO « Sens et limites de la comparaison des taux de prélèvements obligatoires entre pays développés », mars 2008*

⁶ Certains prélèvements relatifs à un même objet peuvent, selon leur forme, être ou non considérés comme des prélèvements obligatoires. Ainsi, pour l'enlèvement des ordures ménagères, la taxe est un prélèvement obligatoire alors que, lorsque la collectivité a choisi de financer cette mission par une redevance, il ne s'agit pas d'un prélèvement obligatoire.

II - Sa composition

La composition⁷ du CPO a été diversifiée et étoffée par rapport à celle du Conseil des impôts, afin de répondre à deux orientations :

- d'abord l'élargissement de ses compétences à l'ensemble des prélèvements obligatoires. C'est ainsi que le CPO comporte un inspecteur général des affaires sociales et, en plus de celui désigné par le ministre chargé de l'économie et des finances, un professeur agrégé des facultés de droit et de sciences économiques désigné par le ministre chargé des affaires sociales. Le nombre de membres du Conseil d'État, ainsi que celui des inspecteurs généraux des finances, des magistrats de l'ordre judiciaire et de la Cour des comptes est alors passé de deux à un ;
- ensuite l'ouverture du CPO au-delà de la seule fonction publique, afin de faire bénéficier les expertises du Conseil⁸ d'une expérience plus large et ouverte à la société civile. Ainsi huit personnalités qualifiées en raison de leur expérience professionnelle sont membres du CPO : une désignée par le ministre chargé de l'économie et des finances, une par celui chargé des affaires sociales, une par celui chargé de l'intérieur⁹, deux par le Président de l'Assemblée nationale (une après avis du rapporteur général de la commission chargée des finances et une après avis de rapporteur général de celle chargée des affaires sociales), deux par celui du Sénat (selon les mêmes règles que pour l'Assemblée nationale) et enfin une par le Président du Conseil économique, social et environnemental.

Toutefois les règles de désignation des membres du CPO ne donnent pas d'assurance sur l'équilibre entre les différents profils des personnalités qualifiées : représentants de la société civile ou membres issus de l'administration, compétence sociale, fiscale ou en matière de collectivité territoriale notamment. Les textes en effet ne portent que sur le mode de la désignation des membres et non sur leurs profils.

⁷ Art. L. 351-5 du code des juridictions financières.

⁸ Lors de l'examen du rapport sur la proposition de loi, le président de la commission des finances du Sénat avait indiqué que « *le fait de n'être composé que de hauts fonctionnaires avait conduit le Conseil des impôts à une vision plutôt « étatique » des choses* ».

⁹ Pour tenir compte de la compétence du CPO en matière de fiscalité locale.

Comme le Conseil des impôts, le CPO est présidé par le Premier président de la Cour des comptes, qui peut être représenté par un président de chambre à la Cour, qui, dans les faits, participe régulièrement aux séances du Conseil. Outre son président, le CPO est composé de 16 membres, alors que le Conseil des impôts n'en comprenait que 10.

Deux dispositions portent sur l'indépendance des membres du CPO : d'une part¹⁰, ceux-ci ne peuvent solliciter ou recevoir aucune instruction du Gouvernement ou de toute autre personne publique ou privée ; d'autre part, leur participation aux travaux du CPO fait l'objet d'une compensation financière¹¹, dont l'objectif, tel que défini par la loi¹², est d'assurer leur indépendance.

Les membres sont tenus au secret professionnel¹³.

Enfin, la pratique du Conseil des impôts consistant à ce que le directeur de la prévision et le directeur de la législation fiscale ou leurs représentants assistent aux réunions du Conseil des impôts a été, pour le CPO, formalisée et étendue¹⁴ au directeur de la sécurité sociale, à celui du budget, à celui du trésor ainsi qu'à celui des collectivités locales. La participation de l'administration aux séances permet que les rapports fassent l'objet, tout au long de leur élaboration, d'une expertise technique voire d'un examen contradictoire. Cet examen s'effectue cependant de façon informelle, contrairement aux échanges contradictoires réalisés suite aux travaux d'audit ou de contrôle, notamment les travaux de la Cour des comptes et certains travaux de l'IGF ou de l'IGAS.

III - Les modalités de saisine et de restitution des travaux

Le positionnement institutionnel du CPO a évolué par rapport à celui du Conseil des impôts.

D'abord, la possibilité de saisir le Conseil n'est plus limitée au Gouvernement, mais est ouverte aux commissions chargées des finances et à celles chargées des affaires sociales de l'Assemblée nationale et du Sénat.

¹⁰ Article L. 351-11 du code des juridictions financières.

¹¹ Le montant perçu par les membres du CPO est forfaitaire. Il s'élève à 135 € par séance (la durée d'une séance étant en général d'une demi-journée), dans la limite de 20 séances par an.

¹² Article L. 351-12 du code des juridictions financières.

¹³ Article L. 351-11 du code des juridictions financières.

¹⁴ Article L. 351-9 du code des juridictions financières.

Ensuite, en plus de l'appréciation qu'il doit porter sur l'évolution et l'impact économique des prélèvements obligatoires, le CPO est aussi chargé de formuler des recommandations. Il faut noter que cette façon de procéder, bien que n'étant pas mentionnée pour le Conseil des impôts, était déjà mise en œuvre par celui-ci pour les conclusions de certains de ses travaux.

Enfin, la loi prévoit que le rapport qui rend compte annuellement¹⁵ des travaux du Conseil est maintenant remis, non seulement au Président de la République, mais aussi au Parlement. Comme ceux du Conseil des impôts, tous les rapports du CPO font aussi l'objet d'une publication¹⁶.

IV - Les rapporteurs

Les expertises techniques servant aux travaux du CPO sont réalisées par des rapporteurs désignés par son Président. Alors que les dispositions relatives au Conseil des impôts précisait que ceux-ci étaient choisis parmi les magistrats de la Cour des comptes, les membres du Conseil d'État et de l'Inspection générale des finances et les administrateurs de l'INSEE, les textes relatifs au CPO ne fixent aucune règle concernant leur origine : il peut en effet faire appel, notamment en ce qui concerne ses rapporteurs, à toute compétence extérieure de son choix¹⁷. Cette disposition relève probablement de la même préoccupation du législateur d'ouvrir les travaux du CPO à d'autres compétences que celles des fonctionnaires ou des magistrats. Ainsi, sur les 66 rapporteurs étant intervenus sur les neuf rapports produits entre 2005 et 2011, 43 auraient pu être rapporteurs du Conseil des impôts. Pour les 23 autres, 17 proviennent de l'administration (dont un de l'administration belge), 6 de l'enseignement et de la recherche et 4 d'organismes consulaires ou du secteur privé (Chambre de commerce et d'industrie de Paris, cabinet d'avocats, conseil supérieur du notariat, bureau d'études). Le recrutement des rapporteurs s'est donc largement diversifié.

Il faut néanmoins rappeler que le Conseil des impôts faisait déjà intervenir, à titre de chargés d'études associés aux travaux des rapporteurs, des experts n'appartenant pas aux corps de fonctionnaires désignés par les textes.

¹⁵ Dans les faits, les rapports du CPO ne sont pas produits avec une périodicité annuelle dans la mesure où ces rapports sont thématiques. Ainsi, en raison de la programmation des travaux, le Conseil produit plus d'un rapport par an (*cf. ci-après*).

¹⁶ Les rapports du CPO sont tous publiés par la Documentation française et sont disponibles sur Internet (*cf. ci-après*).

¹⁷ Article L. 351-8 du code des juridictions financières.

Comme les membres du Conseil, les rapporteurs sont tenus au secret professionnel, ne peuvent solliciter ou recevoir aucune instruction du Gouvernement ou de toute autre personne publique ou privée et sont rémunérés dans des conditions à assurer leur indépendance. Les travaux réalisés par les rapporteurs, lorsqu'ils sont salariés, n'engagent donc pas leur hiérarchie, ou, pour les fonctionnaires, leur administration.

Enfin, les rapporteurs ont un accès étendu aux informations détenues par les différentes administrations et nécessaires à leurs travaux. L'examen des rapports du CPO montre que pour l'un d'eux¹⁸, sur deux sujets, les rapporteurs n'ont pas obtenu les informations qu'ils avaient demandées à leurs interlocuteurs. Pour éviter de rencontrer de nouveau de pareilles difficultés, les dispositions législatives relatives au CPO ont été modifiées¹⁹ en juillet 2010. Elles sont désormais semblables aux dispositions régissant les travaux des rapporteurs de la Cour des comptes, notamment en matière de droit de communication et de sanction en cas de délit d'obstacle. Mais elles ne sont applicables qu'aux travaux effectués dans le cadre d'une saisine par le Parlement ou par le Premier ministre, et non dans le cadre des travaux réalisés par le Conseil à sa seule initiative (auto-saisine).

¹⁸ *Les prélèvements obligatoires des entreprises dans une économie globalisée.*

¹⁹ Création de l'article L. 351-10-1 du code des juridictions financières.

L'organisation de la mission d'évaluation et de réflexion sur les prélèvements obligatoires dans quelques pays européens

Au Royaume-Uni, la réflexion sur les prélèvements obligatoires est organisée autour :

- du Parlement. Ainsi, un récent rapport du Treasury Select Committee, qui constitue l'équivalent de la commission des finances de l'Assemblée nationale, a traité des principes de la politique fiscale ;

- du National Audit Office (NAO), qui correspond à la Cour des comptes).

En outre, des organismes indépendants ont été récemment créés et apportent leurs contributions en matière de prélèvements obligatoires :

- l'Office for Tax Simplification (OTS), mis en place en juillet 2010 afin d'identifier les simplifications possibles pour la fiscalité des entreprises et des ménages et de conseiller le ministère des finances dans le cadre de l'élaboration du budget. Cet organisme a rendu public deux rapports : un sur l'ensemble des dispositifs d'allègements fiscaux accompagné d'une analyse de leur efficacité et de propositions de réformes, publié en mars 2011 ; un autre, dans un objectif de simplification, sur la fiscalité portant sur les petites entreprises qui a donné lieu à la publication d'un rapport intérimaire en mars 2011 ;

- l'Office for Budget Responsibility (OBR), structure indépendante chargée de réaliser le cadrage macroéconomique accompagnant la loi de finances.

Par ailleurs, plusieurs cercles de réflexion, situés en dehors de la sphère publique, contribuent au débat sur les prélèvements obligatoires. Il s'agit notamment :

- de l'Institute for Fiscal Studies, *think tank* de référence au Royaume-Uni en matière de finances publiques ;

- d'un groupe d'experts sur la fiscalité présidé par le prix Nobel d'économie 1996 James Mirrlees et coordonné par l'Institute for fiscal studies (*cf. ci-dessus*). Il a publié en novembre 2010 un rapport qui entend poser les bases d'un système permettant de collecter les recettes fiscales nécessaires pour faire face aux dépenses de l'État, tout en minimisant les coûts économiques et administratifs associés et en préservant la simplicité et la transparence du système. Il définit les caractéristiques d'un « bon » système fiscal pour une économie ouverte et développée du 21^{ème} siècle et propose des pistes pour réformer le système britannique.

En Allemagne, les instances suivantes contribuent au débat sur les prélevements obligatoires :

- la Cour des comptes allemande, d'abord. A ce titre, elle a travaillé sur des sujets tels que les allègements fiscaux pour l'artisanat (février 2011), les taux réduits de TVA (juin 2010) et des demandes de baisses d'impôts (novembre 2010) ;
- les commissions parlementaires ;
- le ministère fédéral des Finances, qui présente depuis 1967 un rapport sur les subventions (Subventionsbericht) portant notamment sur les dépenses fiscales.

Il faut aussi mentionner :

- l'existence d'une commission indépendante, qui regroupe depuis 2004 des experts fiscaux de tous les partis représentés au Bundestag ainsi que des experts scientifiques, industriels et juridiques et fournit des propositions au Gouvernement. Elle a récemment examiné un projet de réforme de la taxation des entreprises et du financement des communes ;
- des instituts d'études politiques et économiques, tels que FiFO à Cologne et ZEW à Mannheim, ou même des instituts étrangers (par exemple Copenhagen Economics). Ces instituts sont chargés de travaux particuliers sur certains aspects des prélevements obligatoires, notamment en 2009 sur l'évaluation des 20 principales dépenses fiscales allemandes.

Aux Pays-Bas, s'il n'existe pas de structure indépendante d'expertise sur les prélevements obligatoires, le Gouvernement peut confier à des groupes d'experts des travaux d'études sur les prélevements obligatoires. Ainsi, en avril 2010, le système fiscal a donné lieu à une évaluation à la demande du Gouvernement.

En Suède, les publications sur les prélevements obligatoires émanent de la Cour des comptes suédoise. Les travaux ont porté récemment sur les impôts locaux, les prévisions en matière de prélevements obligatoires et le respect du principe d'égalité en matière fiscale.

Chapitre II

Les travaux du CPO

I - Les sujets traités

De sa création en avril 2005, effective en réalité à la nomination de ses membres en 2006, à juin 2011, le CPO a produit neuf rapports thématiques, dont la liste est donnée par le tableau suivant.

Tableau n° 1 : Les rapports du CPO de 2006 à 2011

Rapport	Date de publication	Origine
<i>La fraude aux prélèvements obligatoires et son contrôle</i>	mars 2007	auto-saisine du CPO ²⁰
<i>Sens et limites de la comparaison des taux de prélèvements obligatoires entre pays développés</i>	mars 2008	auto-saisine du CPO
<i>Les prélèvements obligatoires des indépendants</i>	mars 2008	auto-saisine du CPO
<i>La répartition des prélèvements obligatoires entre générations et la question de l'équité intergénérationnelle</i>	novembre 2008	auto-saisine du CPO
<i>Le patrimoine des ménages</i>	mars 2009	saisine du président de la commission des finances de l'Assemblée nationale
<i>Les prélèvements obligatoires des entreprises dans une économie globalisée</i>	octobre 2009	saisine du président de la commission des finances du Sénat
<i>La fiscalité locale</i>	mai 2010	auto-saisine du CPO

²⁰ Ce sujet avait été arrêté par le Conseil des impôts avant son remplacement par le CPO.

<i>Entreprises et « niches » fiscales et sociales</i>	octobre 2010	saisine du président et du rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale
<i>Prélèvements obligatoires sur les ménages – progressivité et effets redistributifs</i>	mai 2011	saisine du président et du rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale et du président de la commission des finances du Sénat

Source : CPO

Ainsi, en cinq ans, le CPO a produit près de deux rapports par an, alors que le Conseil des impôts n'en produisait qu'un peu moins d'un. Cette accélération du rythme de publication fait que le CPO travaille quasiment toujours simultanément sur deux rapports²¹.

Alors que les quatre premiers rapports ont été établis à l'initiative du CPO, quatre des cinq derniers répondent à une demande du Sénat et/ou de l'Assemblée nationale. Si la saisine ne provient que des commissions des finances, ces quatre rapports traitaient néanmoins autant des prélèvements sociaux que des prélèvements fiscaux.

Sauf à augmenter encore le rythme de production de ses rapports, la fréquence des saisines du Parlement conduit le CPO à réduire le nombre de rapports sur des sujets qu'il aurait lui-même choisis. Ces derniers peuvent répondre d'ailleurs plus à une réflexion à moyen terme que, de façon très légitime, les rapports qui font l'objet de saisine de la part du Parlement pour alimenter la réflexion sur les textes législatifs en préparation ou en discussion.

II - Les thèmes traités et les méthodes utilisées

Dans la cadre du présent bilan, les rapports du CPO ont fait l'objet d'un examen afin d'identifier les thèmes traités et d'analyser les méthodes mises en œuvre.

En ce qui concerne les thèmes traités, il s'est agi d'examiner sur quels prélèvements portaient les rapports et quels en étaient les redevables et les bénéficiaires (État, collectivités territoriales ou organismes de protection sociale). Pour les méthodes mises en œuvre par le CPO, il s'est agi principalement d'examiner au regard de quels critères

²¹ En 2007, il a même travaillé simultanément sur trois rapports.

ou principes de la fiscalité (c'est-à-dire équité, acceptabilité, rendement, efficacité économique des prélèvements) les prélèvements avaient été analysés, si le CPO avait cherché à identifier les règles dérogatoires relatives à ces prélèvements ou des comportements d'optimisation et à quelles comparaisons internationales il avait procédé.

Tous les rapports ont donné lieu à cet examen, sauf le rapport *sens et limites de la comparaison des taux de prélèvements obligatoires entre pays développés* dont la nature ne s'y prête pas. En effet, ce rapport ne porte ni sur des prélèvements particuliers, ni sur une catégorie de redevables ou de bénéficiaires, ni sur l'analyse des prélèvements au regard des critères de la fiscalité mais constitue plutôt un apport méthodologique avec comme objectif de permettre au CPO de mieux expliquer les écarts entre les taux de prélèvements obligatoires en France et ceux des pays avec lesquels elle est comparée et de définir le champ d'investigation auquel il serait dorénavant confronté.

A - Les thèmes traités

Tous les rapports portent sur au moins trois prélèvements. Le CPO a donc de façon constante privilégié une approche globale des prélèvements.

En ce qui concerne l'impôt sur le revenu, celui-ci est traité par trois rapports²² et ne fait pas ou très peu l'objet d'analyses au regard des critères de rendement et d'efficacité économique.

La taxe foncière est quant à elle traitée par cinq rapports, au regard des quatre critères de la fiscalité.

Les prélèvements sont dans la plupart des rapports du CPO analysés au regard du principe d'équité, sans aborder la notion de progressivité, liée d'ailleurs à celle de redistributivité, qui a été traitée dans le dernier rapport du CPO sur la progressivité et les effets redistributifs des prélèvements obligatoires sur les ménages.

Enfin, certains prélèvements obligatoires représentant des montants importants n'ont pas encore fait l'objet d'analyse approfondie par le CPO. Il s'agit des cotisations de nature sociale autres que celles de

²² *Les prélèvements obligatoires des indépendants, la répartition des prélèvements obligatoires entre générations et la question de l'équité intergénérationnelle et prélèvements obligatoires sur les ménages : progressivité et effets redistributifs.*

sécurité sociale : cotisations chômage, cotisations des régimes de retraite complémentaire et taxe sur les salaires²³.

B - Articulation des aspects sociaux et des aspects fiscaux

Seul le rapport sur la fiscalité locale porte, comme son nom l'indique d'ailleurs, uniquement sur la fiscalité. Les autres travaux portent à la fois sur les prélèvements obligatoires destinés à l'État et aux collectivités territoriales et ceux destinés à la protection sociale.

Néanmoins, l'articulation des analyses relatives à ces deux domaines n'est pas, de façon d'ailleurs justifiée, identique.

En effet, pour les entreprises (et pour les travailleurs indépendants), la nécessité d'évaluer de façon globale les prélèvements obligatoires auxquels elles sont soumises fait que l'analyse du CPO doit porter à la fois sur les aspects fiscaux et les aspects sociaux. Tel est le cas du rapport sur les prélèvements obligatoires des entreprises dans une économie globalisée et de celui sur les prélèvements obligatoires des indépendants. Si ces deux rapports avaient été établis par le Conseil des impôts, ils n'auraient porté que sur les aspects fiscaux et auraient alors eu un apport limité, l'intérêt de l'approche étant d'aborder globalement les prélèvements fiscaux et sociaux. Le Conseil des impôts n'aurait donc probablement pas inscrit ces deux études à son programme de travail.

De même, en matière de prélèvements obligatoires sur les ménages, le CPO n'aurait pas pu réaliser en 2011 le rapport sur la progressivité et les effets redistributifs des prélèvements obligatoires sur les ménages s'il avait dû se limiter aux seuls aspects fiscaux.

C - L'équilibre entre les rapports traitant des prélèvements sur les entreprises et sur les ménages

Les prélèvements sur les entreprises (et les travailleurs indépendants) et ceux sur les ménages sont traités de façon équilibrée : quatre rapports portent sur les prélèvements sur les ménages et quatre sur les entreprises.

²³ L'extension du périmètre de compétence du Conseil aux cotisations sociales s'est ainsi traduite jusqu'à présent par des travaux portant essentiellement sur les cotisations de sécurité sociale, et non sur les autres cotisations sociales, notamment les cotisations de retraite complémentaire et les cotisations chômage.

Cependant, lorsque les rapports traitent des prélèvements sur les ménages, c'est en privilégiant les analyses au regard des critères d'équité, d'acceptabilité et de rendement. L'efficacité économique n'est que peu abordée. Mais lorsqu'ils portent sur les prélèvements obligatoires des entreprises, l'analyse se fait d'abord au regard des critères de rendement et d'efficacité économique. L'équité ou l'acceptabilité ne sont alors que peu abordées.

D - Critères au regard desquels les analyses sont réalisées

L'examen des rapports montre que, dans la majorité des cas, les travaux du Conseil portent soit, à la fois sur les aspects d'équité et d'acceptabilité des prélèvements obligatoires, comme pour les rapports sur la fraude et son contrôle, sur les prélèvements obligatoires des indépendants et sur la répartition des prélèvements obligatoires entre générations et la question de l'équité intergénérationnelle, soit à la fois sur les aspects de rendements et d'efficacité économique, comme sur les rapports sur les prélèvements obligatoires des entreprises dans une économie globalisée et sur les « niches » fiscales et sociales des entreprises²⁴.

Ceci revient à dire que les analyses portent en général soit sur les principes qui concernent les redevables (principes d'équité et d'acceptabilité), soit sur ceux concernant le financement de l'État, des collectivités territoriales et de la protection sociale (principes de rendement et d'efficacité économique).

E - Les cas où il est fait référence aux dépenses

Bien que la mission du CPO, telle que définie par la loi, porte sur les prélèvements obligatoires, il n'est pas possible, dans certains cas, de procéder à une analyse pertinente des prélèvements sans tenir compte des dépenses que ceux-ci financent. Ainsi, dans plusieurs de ses rapports, le CPO a dû étendre ses travaux à certains aspects relatifs aux dépenses. Il s'agit notamment : pour le rapport sur la répartition des prélèvements obligatoires entre générations et la question de l'équité intergénérationnelle, des dépenses de prestations vieillesse et maladie ; pour le rapport sur la fiscalité locale, des dépenses des collectivités territoriales (et des dotations de l'État) ; et, pour le rapport sur la

²⁴ Les analyses du rapport sur le patrimoine des ménages sont réalisées au regard de quatre critères (équité, acceptabilité, rendement et efficacité économique) et celles du rapport sur la fiscalité locale sur trois (équité, acceptabilité et rendement).

progressivité et les effets redistributifs des prélèvements obligatoires sur les ménages, de plusieurs dépenses de prestations de nature sociale²⁵.

Sans ces extensions de périmètre, les analyses présentées dans ces trois rapports n'auraient pas été pleinement pertinentes.

F - Comparaisons internationales et aspects communautaires

Les rapports, pour la majorité d'entre eux, mettent en perspective la situation française avec celle des pays comparables (États membres de l'Union européenne, pays de l'OCDE). Seuls les travaux relatifs aux travailleurs indépendants et ceux relatifs à la répartition des prélèvements obligatoires entre générations et la question de l'équité intergénérationnelle procèdent peu ou pas à des comparaisons internationales. La spécificité de ces prélèvements, très divers en fonction des pays ou des problématiques traitées par les rapports, fait que les comparaisons avec d'autres pays ne sont pas pertinentes ou difficiles à réaliser.

Par ailleurs, les comparaisons sont plus nombreuses pour les questions fiscales que pour les questions sociales. Cette caractéristique est notamment vérifiée pour le rapport sur les prélèvements obligatoires des entreprises dans une économie globalisée, qui présente des comparaisons pour l'impôt sur les sociétés, les taxes environnementales, les taux réduits de TVA, la taxe professionnelle, les comparaisons en matière sociale étant traitées essentiellement sous l'angle du taux global des cotisations sociales et des allégements généraux.

Il faut aussi noter l'importance de l'investissement à réaliser pour procéder à de véritables comparaisons internationales, comme le montre le rapport de la Cour des comptes sur la comparaison de la fiscalité entre la situation française et la situation allemande auquel le CPO a été associé en début d'année 2011. Ainsi, dans son introduction, ce rapport rappelle que les comparaisons internationales ne peuvent être pertinentes « *sans prise en compte du contexte historique et institutionnel, économique et financier, propre à chaque pays* » et que, « *outre qu'ils plongent leurs racines dans une histoire souvent ancienne, les systèmes fiscaux sont en effet une composante de modèles économiques, sociaux et politiques plus globaux* ». Par ailleurs, les éléments de comparaisons internationales disponibles concernent avant tout le poids, relatif ou absolu, des différents prélèvements au sein de l'Union européenne ou de l'OCDE et

²⁵ Le RSA, l'AAH, le minimum vieillesse, la prime pour l'emploi, les allocations familiales, l'ARS, l'ASF, la PAJE et les allocations logement.

ne portent que rarement sur des dispositifs fiscaux ou sociaux pris isolément.

Enfin, la majorité des rapports mentionne les contraintes communautaires portant sur les règles relatives aux prélèvements obligatoires résultant de la réglementation communautaire ou de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne. Il faut cependant noter que, bien que ces contraintes soient régulièrement mentionnées, ce sujet n'a pas encore fait l'objet de développements particuliers dans les travaux du CPO, sauf en matière de lutte contre la fraude.

G - Questions relatives à la mise en œuvre des prélèvements

Seul le rapport sur la fraude et son contrôle a porté jusqu'à présent sur les questions de mise en œuvre des prélèvements obligatoires, c'est-à-dire l'information des redevables, les modalités de déclaration, de paiement et de recouvrement des prélèvements, les contrôles et les contentieux. Les autres rapports ne concernent que les règles de liquidation de l'impôt ou des cotisations sociales et n'abordent que de façon très marginale les relations entre les redevables et l'administration.

Cependant, le CPO a inscrit en 2011 à son programme de travail une étude sur les prélèvements à la source, dont la publication est prévue pour l'année 2012. Ce rapport devrait porter en particulier sur les modalités de mise en œuvre des prélèvements obligatoires.

III - Recommandations ou propositions

L'article L. 351-1 du code des juridictions financières prévoit que le CPO est chargé, outre d'apprécier l'évolution et l'impact économique, social et budgétaire de l'ensemble des prélèvements obligatoires, « *de formuler des recommandations sur toute question relative aux prélèvements obligatoires* ».

Certains travaux du CPO peuvent logiquement se conclure par des recommandations. Mais tel n'est pas toujours le cas.

En premier lieu, la formulation de recommandations n'est pas justifiée lorsque les travaux ont notamment consisté à réaliser un bilan d'un ou de prélèvements ou une analyse d'une problématique relative à ces prélèvements sans qu'il soit nécessaire de proposer des évolutions. Ces rapports ont principalement un rôle d'information et d'analyse. Par

exemple, le rapport sur les sens et les limites de la comparaison des taux de prélèvements obligatoires entre pays développés, pour la majeure partie des ses développements, correspond à ce cas de figure.

Ensuite, lorsque les travaux sont réalisés en réponse à la saisine du Parlement, la formulation de la demande peut conduire le CPO à ne pas faire de recommandations, comme pour le rapport sur la progressivité et les effets redistributifs des prélèvements obligatoires sur les ménages. En effet, l'objet de la saisine par le Parlement était la mise en perspective des différents prélèvements obligatoires portant sur les ménages, avec un focus particulier sur leur caractère progressif et leurs effets redistributifs. Par contre, pour le rapport sur les « niches » fiscales et sociales des entreprises, dont la saisine par le Parlement avait pour objectif de réformer ces règles dérogatoires, le CPO se devait de formuler des recommandations (*cf. ci-après*).

Par ailleurs, les analyses réalisées par le CPO peuvent avoir mis en évidence le non-respect des principes régissant les prélèvements obligatoires sans que le Conseil soit en mesure de formuler précisément les modifications à apporter, soit parce que ces modifications auraient une ampleur telle qu'elles ne peuvent relever que d'un changement de politique, soit que leur calendrier de mise en œuvre serait trop lointain. Dans ces situations, il est difficile de formuler des recommandations et les rapports du CPO n'en comportent donc pas ou peu. Tel est le cas du rapport sur la répartition des prélèvements obligatoires entre générations et la question de l'équité intergénérationnelle, pour lequel le CPO n'avait formulé que quatre recommandations.

Ce n'est donc que dans certaines situations que le CPO formule des recommandations : essentiellement lorsque les travaux ont mis en évidence, pour certaines dispositions fiscales ou sociales, le non-respect des principes régissant les prélèvements obligatoires (principe d'équité, d'acceptabilité, de rendement ou d'efficacité économique).

Mais, dans les faits, le Conseil n'a pas retenu le terme « recommandations » mais les termes « propositions »²⁶, « pistes d'évolution »²⁷ ou « suggestions de méthode »²⁸. Pour certains rapports, ce que le Conseil recommande n'est d'ailleurs pas qualifié²⁹. Enfin, pour

²⁶ *La fraude aux prélèvements obligatoires et son contrôle, sur la répartition des prélèvements obligatoires entre générations et la question de l'équité intergénérationnelle, et entreprises et « niches » fiscales et sociales.*

²⁷ *Les prélèvements obligatoires des indépendants.*

²⁸ *Le patrimoine des ménages.*

²⁹ *Sens et limites de la comparaison des taux de prélèvements obligatoires entre pays développés et les prélèvements obligatoires des entreprises dans une économie globalisée et sur la fiscalité locale.*

le rapport sur les « niches » fiscales et sociales des entreprises, les propositions faites par le CPO revêtent une nature particulière. En effet, le rapport précisait que les propositions formulées n'avaient pas vocation à être toutes appliquées mais constituaient une palette de choix possibles. Ceci est la conséquence de la méthode utilisée par le Conseil, qui avait procédé à l'analyse de chacune des mesures dérogatoires en matière fiscale ou sociale s'appliquant aux entreprises en examinant son coût, c'est-à-dire la diminution du rendement du prélèvement auquel elle s'appliquait, et, dans la mesure du possible, son efficacité économique, conformément aux termes de la lettre de saisine de l'Assemblée nationale.

L'utilisation par le CPO de termes autres que « recommandation » pourrait être expliquée par le fait que le CPO ne procède pas à des contrôles ou des audits mais est chargé d'une mission d'appréciation des prélèvements obligatoires. En effet, les recommandations, du fait de la connotation impérative du terme³⁰, s'inscrivent plus dans le cadre de travaux de contrôle et d'audit que dans celui des travaux d'appréciation dont le CPO est chargé. De plus, il peut considérer qu'il n'est pas de sa compétence, lorsqu'il est saisi par le législateur, de lui recommander de prendre des mesures législatives.

Ainsi, le plus souvent, le CPO n'a en réalité pas formulé de recommandations mais émis des propositions.

La suite donnée à ces « propositions » est analysée dans le paragraphe III du chapitre suivant.

³⁰ En audit, « recommander » signifie « demander avec insistance ».

Chapitre III

La diffusion des travaux et la mise en œuvre des propositions

I - Les rapports sont très largement consultés par le public

On peut tenter d'évaluer l'audience des travaux du CPO à partir de l'importance de la diffusion de ses rapports et de la couverture de ceux-ci par les médias.

Les rapports du CPO sont diffusés sous deux formes : marginalement sous forme papier par la Documentation française (moins de 1000 exemplaires par rapport) et essentiellement sous forme électronique.

Le site Internet de la Cour des comptes comporte une page consacrée au CPO, d'où il est possible de télécharger les rapports dans le format *pdf*. Le bilan des téléchargements est donné, par rapport, par le tableau ci-après.

Les rapports diffusés sont les rapports du CPO proprement dits. Les études ayant permis d'établir ces rapports sont présentées dans des rapports appelés *rapports particuliers*, établis sous la seule responsabilité de leurs auteurs. Ces rapports particuliers sont, depuis 2010, soit joints en annexe des rapports, soit, pour les derniers rapports publiés, consultables sur le site de la Cour des comptes.

Tableau n° 2 : Nombre de téléchargements des rapports du CPO depuis sa page Internet jusqu'en décembre 2010³¹

	Période de téléchargement			Total
	2008 (juin-déc.)	2009 (janv.-déc.)	2010 (janv.-déc.)	
<i>La fraude aux prélèvements obligatoires et son contrôle</i> (mars 2007)	29 000	56 000	14 000	99 000
<i>Comparaison du taux de prélèvements obligatoires entre pays développés</i> (mars 2008)	5 000	13 000	19 000	37 000
<i>Les prélèvements obligatoires des indépendants</i> (mars 2008)	6 000	11 000	ns	17 000
<i>La répartition des prélèvements obligatoires entre générations et l'équité intergénérationnelle</i> (novembre 2008)	21 000	14 000	7 000	42 000
<i>Le patrimoine des ménages</i> (mars 2009)		39 000	38 000	77 000
<i>Les prélèvements obligatoires des entreprises dans une économie globalisée</i> (octobre 2009)		57 000	56 000	113 000
<i>La fiscalité locale</i> (mai 2010)			157 000	157 000
<i>Entreprises et « niches » fiscales et sociales</i> (octobre 2010)			91 000	91 000
Total				633 000

Source : CPO

Le téléchargement est une opération volontaire : son nombre d'occurrences permet donc de quantifier l'intérêt porté par le public à un rapport ou au sujet d'un rapport. Néanmoins, le fait qu'un rapport ait été téléchargé ne signifie pas qu'il ait été lu, ni même ouvert.

On peut noter la forte progression des téléchargements des rapports pour lesquels le comptage est complet, qui peut être expliquée par deux facteurs, sans qu'il soit possible de savoir lequel est prépondérant : d'une part, le développement d'Internet et, d'autre part, l'accroissement de l'audience des travaux du CPO.

Le nombre de téléchargements des derniers rapports du CPO est comparable à celui des rapports de la Cour des comptes : ainsi le rapport de la Cour le plus diffusé en 2010 a été celui relatif à l'éducation nationale en mai 2010³², avec 262 000 téléchargements, suivi du rapport annuel sur la sécurité sociale en septembre, avec 173 000 téléchargements.

³¹ Le comptage des téléchargements n'est effectué que depuis juin 2008. Il est donc partiel pour les rapports parus avant cette date.

³² *L'éducation nationale face à l'objectif de la réussite de tous les élèves.*

Par ailleurs, il faut noter la pérennité de la diffusion des deux premiers rapports du CPO, *la fraude aux prélèvements obligatoires et son contrôle* et *comparaison du taux de prélèvements obligatoires entre pays développés*, qui continuent, en 2010, de faire l'objet d'un nombre significatif de téléchargements.

II - Une couverture par la presse en progression régulière

Le tableau ci-après fait le bilan de la couverture des travaux du CPO, depuis sa création, par la presse (presse écrite, télévision et radio). Il indique, sous réserve d'exhaustivité, le nombre d'articles ou de séquences d'émission entièrement ou très largement consacrés aux rapports du CPO. Les informations sur les médias opérant sur Internet, sont aussi mentionnées, mais la couverture par ces médias est plus difficile à quantifier de façon objective.

Tableau n° 3 : Couverture des travaux du CPO par les médias (nombre d'articles pour la presse écrite ou de séquences)³³

	Presse écrite	Télévision	Radio	Internet
<i>La fraude aux PO et son contrôle</i> (mars 2007)	30	nd	nd	nd
<i>Comparaison du taux de PO entre pays développés</i> (mars 2008)	5	nd	nd	nd
<i>Les PO des indépendants</i> (mars 2008)	7	nd	nd	nd
<i>La répartition des PO entre générations et l'équité intergénérationnelle</i> (novembre 2008)	1	nd	nd	nd
<i>Le patrimoine des ménages</i> (mars 2009)	6	nd	nd	nd
<i>Les PO des entreprises dans une économie globalisée</i> (octobre 2009)	22	6	16	19
<i>La fiscalité locale</i> (mai 2010)	18	5	6	9
<i>Entreprises et « niches » fiscales et sociales</i> (octobre 2010)	30	5	16	26
<i>Prélèvements obligatoires sur les ménages : progressivité et effets redistributifs</i> (mai 2011)	22	4	4	22

Source : CPO

³³ L'observation est faite sur une période d'une durée variable selon les rapports. Cette durée varie entre deux semaines et un mois. Cependant, la parution des articles est très concentrée sur les jours qui suivent la publication du rapport, ce qui fait que le nombre d'articles varie peu lorsque la période d'observation passe de deux semaines à un mois.

Le premier rapport du CPO, portant sur la fraude et son contrôle, a fait l'objet d'une plus forte couverture par la presse que les rapports qui ont immédiatement suivi. Ce niveau de couverture pourrait résulter, d'une part, de l'intérêt des médias pour le sujet (alors particulièrement d'actualité) et, d'autre part, de la nouveauté du CPO.

On note aussi une forte progression de la couverture par la presse des quatre derniers rapports, avec une multiplication par trois des articles de la presse écrite et des séquences de la presse audio-visuelle pris dans leur ensemble. Deux hypothèses peuvent être avancées pour expliquer cette progression.

La première est l'actualité des sujets traités : pour le rapport sur les prélèvements obligatoires des entreprises dans une économie globalisée, le sujet de la performance des entreprises françaises et le niveau des prélèvements ; pour celui sur la fiscalité locale, la réforme de la taxe professionnelle ; et enfin pour celui sur les « niches » fiscales et sociales des entreprises, la nécessité de réduire le déficit de l'État et de la sécurité sociale.

La seconde hypothèse est l'accroissement de la visibilité du CPO, mais il est difficile de déterminer son importance relative.

Enfin, deux points particuliers peuvent être relevés.

Le premier porte sur la non-différenciation, pour certains articles de la presse écrite ou séquences pour la presse audio-visuelle, du CPO et de la Cour des comptes. On peut en effet constater que certains articles de presse font état des travaux du CPO comme s'il s'agissait de travaux de la Cour. Cette situation pourrait résulter du fait que le Conseil ne communique pas sur sa composition. Ainsi, la presse retient plus ce qui rapproche le Conseil de la Cour que ce qui les différencie.

Le second point porte sur certains articles qui critiquent le CPO ou qui se font le relais de critiques sur ses rapports³⁴. Ces critiques portent essentiellement sur les recommandations formulées par les rapports, telles que celles relatives au taux réduit de la TVA sur la restauration ou les exemptions d'assiette pour les heures supplémentaires, sur la composition du Conseil et le périmètre de ses compétences, limité aux prélèvements sans porter sur les dépenses.

³⁴ Rapports sur les niches fiscales et sociales des entreprises (JDD, Correspondance économique, Figaro, IFRAP), sur les prélèvements obligatoires des entreprises dans une économie globalisée et sur la fiscalité locale.

III - Les suites données aux propositions sont contrastées

Le Conseil des prélèvements obligatoires a examiné, dans le cadre de ce rapport, les suites données aux différentes propositions qu'il avait formulées à l'occasion de ses travaux précédents.

En propos liminaire, on peut relever que les propositions que le CPO a formulées ont souvent repris des propositions qui avaient déjà été émises par d'autres instances et souvent par l'administration elle-même. Ainsi, si le Conseil n'a que rarement eu la paternité exclusive de ses propositions, son apport a néanmoins été de les étayer par des analyses objectives réalisées les plus souvent à partir de données fournies par l'administration et ainsi d'alimenter le débat public.

Par exemple, concernant l'examen des niches fiscales et sociales des entreprises, le CPO a apporté sa contribution à un débat déjà entamé. Il avait ainsi déjà proposé, dans son rapport sur les prélèvements obligatoires des entreprises dans une économie globalisée, en octobre 2009, de s'interroger sur l'ensemble des dispositifs d'allégements de cotisations et d'exemptions d'assiette. En septembre 2010, la Cour des comptes, dans le chapitre du rapport sur la sécurité sociale consacré au suivi des recommandations qu'elle avait formulées sur les niches sociales, revenait sur le sujet avant que le CPO émette de nouveau, à la demande de l'Assemblée nationale en octobre 2010, des propositions sur les exemptions d'assiette de cotisations sociales dans son rapport sur les « niches » fiscales et sociales des entreprises, ce sujet ayant aussi été traité notamment par un rapport de l'Inspection générale des finances.

Mais, si l'analyse des suites données aux propositions est nécessaire, ne retenir des travaux du CPO que les propositions qu'il a formulées est réducteur de leur portée. En premier lieu parce que, telle que présentée par la loi, la mission du CPO est d'abord « *d'apprecier l'évolution et l'impact économique, social et budgétaire de l'ensemble des prélèvements obligatoires* » et de rendre publiques ses analyses afin d'informer le public et les contribuables. La formulation de « recommandations » n'est mentionnée qu'après. Ensuite, la formulation d'une proposition doit nécessairement être concise, sans présenter dans le détail des constats et des analyses à l'origine de la proposition. Mais, comme cela a été vu auparavant, la valeur ajoutée du CPO, pour les propositions qu'il formule, est de les étayer avec des analyses objectives, produites à partir de données fournies par l'administration et rendues publiques.

Ainsi, ne retenir du travail du CPO que ses propositions serait réducteur.

A - Des propositions de nature et de portée très diverses

En premier lieu, comme cela a été vu précédemment, les différentes appellations données aux propositions faites montrent la diversité de leur nature.

Ensuite, le nombre de propositions formulées par le CPO dans chacun de ses rapports est très variable : le dernier rapport publié en 2010, relatif aux « niches » fiscales et sociales des entreprises, en comportait 70³⁵ alors que le rapport sur les sens et les limites de la comparaison des taux de prélèvements entre pays développés n'en comporte que deux³⁶, d'ailleurs implicites dans la mesure où elles ne sont pas identifiées en tant que telles.

Le nombre de propositions formulées dans chacun des rapports est la plupart du temps corrélé avec leur portée. Lorsque le nombre de propositions est élevé, celles-ci sont en général ciblées. Dans le cas contraire, elles ont souvent une portée plus large, comme celles des rapports sur le patrimoine des ménages³⁷.

Enfin, les propositions formulées par le CPO peuvent porter sur des sujets déjà bien défrichés et correspondent souvent à des propositions déjà émises dans d'autres enceintes, auquel cas elles peuvent être mises en œuvre en général plus facilement. Elles peuvent aussi, dans certains cas, moins fréquents, porter sur des sujets pour lesquels le CPO est plus à l'initiative de la réflexion, comme par exemple la proposition sur

³⁵ Le rapport mentionnait cependant qu'elles n'avaient pas vocation à être toutes appliquées (cf. ci-dessus).

³⁶ Ces deux propositions étaient les suivantes : la première, qui s'adresse à la Cour des comptes et au CPO lui-même, porte sur la nécessité de coordonner leurs travaux dans la mesure où l'étude des prélèvements obligatoires doit aller de pair avec celle des dépenses publiques ; la seconde propose d'accompagner la publication du taux brut des prélèvements obligatoires par la publication du taux net en tenant compte du montant des dépenses auxquelles les prélèvements donnent lieu pour permettre de mieux apprécier l'importance et le niveau des politiques de redistribution au sein de chaque pays et de mieux comprendre les résultats des comparaisons internationales.

³⁷ Ce rapport comportait cinq propositions ; remettre en perspective la fiscalité du patrimoine, réfléchir aux objectifs à assigner à la fiscalité du patrimoine, rechercher la cohérence et la lisibilité des règles fiscales, réfléchir aux évolutions de chaque impôt dans un cadre global et se préparer aux contraintes du nouveau contexte économique et financier international.

l'encadrement des arbitrages rémunération/dividende³⁸ faite dans son rapport sur les prélèvements obligatoires des indépendants.

Ainsi les propositions formulées par le CPO en conclusion de ses rapports revêtent des caractéristiques très diverses.

B - Examiner les suites constitue un travail d'enquête à part entière

C'est essentiellement à partir des contributions des directions du ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État, pour les aspects fiscaux, et de celles de la direction de la sécurité sociale, pour les aspects sociaux, que le travail d'examen des suites données aux propositions a été réalisé.

Certaines propositions peuvent donner lieu à un suivi simple, notamment lorsqu'elles portent sur un sujet délimité et dans un contexte stable.

Le suivi d'autres propositions peut être plus complexe et demander de reprendre les analyses ayant conduit à les formuler, pour vérifier que celles-ci, telles que le CPO les avait exprimées, restent pertinentes et, le cas échéant, pour les actualiser.

Ce travail consistant à reprendre les analyses qui avaient conduit à formuler les propositions n'a donc pu être réalisé qu'imparfaitement dans le cadre de ce rapport. Il devra être repris lorsque le CPO reviendra, dans ses travaux ultérieurs, sur des sujets traités dans le passé, en rappelant les propositions déjà formulées et en examinant, dans le détail, les suites qui leur ont été données. Ainsi, le suivi des propositions, tel que réalisé dans le cadre de ce rapport, ne peut être que partiel.

Sous cette réserve, le bilan de la mise en œuvre des propositions du CPO est donné ci-après, pour les rapports produits jusqu'au mois de juin 2010, c'est-à-dire en excluant le rapport d'octobre 2010 sur les « niches » fiscales et sociales des entreprises et celui de mai 2011 sur la progressivité et les effets redistributifs des prélèvements obligatoires sur les ménages dont la publication récente ne rendait pas pertinente l'analyse de la suite donnée aux propositions faites par le CPO.

³⁸ Le CPO proposait de prendre les dispositions nécessaires pour mesurer les dividendes et les salaires que se versent les associés-gérants dans le cadre de leur activité professionnelle afin de mettre en place les mécanismes encadrant les arbitrages rémunérations/dividendes (*cf.* ci-après).

C - Le bilan à en tirer

1 - Certaines propositions relèvent plus des orientations et ne peuvent faire l'objet d'un suivi précis

Dans plusieurs de ses rapports, le CPO avait formulé des propositions d'une portée très large : il s'agissait d'orientations générales, qui, pour être suivies, devaient être déclinées par le législateur et le Gouvernement lors de la définition et de la mise en œuvre des différentes politiques publiques.

Par exemple, le rapport de novembre 2008 sur la répartition des prélèvements obligatoires entre générations et la question de l'équité intergénérationnelle proposait de prendre en compte des effets en termes intergénérationnels dans les réformes fiscales. Dans son rapport de mars 2009 sur le patrimoine des ménages, le CPO avait aussi émis des propositions sous forme d'orientations, comme celle portant sur la recherche de la cohérence et de la lisibilité des règles fiscales. Enfin, le rapport d'octobre 2009 sur les prélèvements obligatoires des entreprises dans une économie globalisée proposait de simplifier et de stabiliser les prélèvements obligatoires notamment en limitant les modifications législatives et réglementaires.

D'une part, le suivi de telles propositions ne peut être réalisé qu'en deux temps. Il est nécessaire d'effectuer d'abord l'inventaire des dispositions qui, ayant un rapport avec le thème traité, ont été adoptées par le législateur ou prises par le Gouvernement. Il faut ensuite examiner la cohérence de ces dispositions avec les orientations proposées par le CPO. Vu son ampleur, un tel travail ne peut être réalisé comme pour les propositions plus ciblées.

D'autre part, les orientations générales que le CPO a proposées, dans la mesure où elles sont susceptibles d'être déclinées dans les différentes politiques publiques, demandent un délai de mise en œuvre important. La création du CPO étant récente, les propositions ont été formulées au plus tôt en 2007. S'agissant des propositions de portée générale, il n'est pas pertinent d'en examiner, dans le cadre du présent rapport, les suites qu'il leur aurait été donné.

2 - Certaines propositions n'ont pas été suivies d'effet

Le CPO a constaté que certaines de ses propositions n'avaient pas été mises en œuvre. C'est souvent le cas lorsque l'administration ne partageait pas le diagnostic fait par le Conseil, qui l'avait conduit à la proposition formulée. L'absence de procédure formalisée d'échange

contradictoire, avant la publication des rapports, entre le CPO et l'administration, portant autant sur les constats et les analyses que sur les propositions formulées, explique cette situation. L'ajout d'une phase de contradiction, qui aurait le mérite d'améliorer la mise en œuvre des propositions, aurait cependant aussi l'inconvénient d'allonger de façon sensible le temps nécessaire à la production des rapports.

Dans d'autres situations, le contexte dans lequel le CPO avait formulé ses propositions a évolué et a amoindri leur pertinence, en les rendant moins d'actualité. Ainsi, dans son rapport sur la répartition des prélèvements obligatoires entre générations et la question de l'équité intergénérationnelle, le CPO avait proposé que la dette sociale soit imputée par classes d'âges compte tenu de la concentration des dépenses de santé et de l'identification temporelle de la constitution de la dette sociale, en envisageant notamment de l'amortir plus rapidement afin de limiter les effets de transferts et concentrer son remboursement sur les générations qui l'ont produite et les générations qui les suivent immédiatement. La crise financière et économique née en 2008 a considérablement accru les déficits sociaux et donc augmenté la dette sociale, remettant frontalement en cause la proposition formulée par le CPO.

Enfin, dans certains cas, les changements proposés par le Conseil sont d'une telle ampleur qu'ils demandent, pour être menés à bien, une mobilisation forte et des mesures transitoires conséquentes. Il s'agit par exemple de la proposition, exprimée par le CPO dans son rapport sur la fiscalité locale de mai 2010, de revaloriser les bases de la taxe d'habitation et de la taxe foncière. Ces propositions ne peuvent être rapidement mises en œuvre.

Par ailleurs, dans certains autres cas, il n'a pas été possible de connaître les raisons qui ont conduit à ne pas retenir les propositions formulées par le CPO, notamment parce que l'administration n'a pas apporté les éléments suffisants pour réaliser ce travail de suivi.

3 - Certaines propositions ont été mises en œuvre, totalement ou partiellement

a) Les propositions du rapport « la fraude aux prélèvements obligatoires et son contrôle » (mars 2007)

Le premier rapport du CPO comportait un grand nombre de propositions : 28 au total, portant autant sur des sujets fiscaux que des sujets sociaux. Ces propositions concernaient, pour la plupart d'entre elles, des points précis et avaient déjà fait l'objet de réflexions avancées

par l'administration, les instances et les organismes susceptibles de les mettre en œuvre.

Les propositions de ce rapport, pour la majorité d'entre elles, ont donné lieu à des évolutions maintenant réalisées ou dont la réalisation est en cours par l'administration, quelquefois d'ailleurs, pour les sujets relevant de la compétence communautaire, au niveau européen.

*b) Les propositions du rapport « sens et limites de la comparaison des taux de prélèvements obligatoires entre pays développés »
(mars 2008)*

Le rapport sur les sens et les limites de la comparaison des taux de prélèvements obligatoires entre pays développés ne comportait que deux propositions, formulées d'ailleurs de façon implicite. En effet, ce rapport consistait plus à préciser la notion de prélèvements obligatoires et la question de leur quantification par des taux qu'à procéder à une analyse critique de ceux-ci.

La première recommandation, qui portait sur la nécessité de coordonner les travaux du CPO avec ceux de la Cour des comptes, dans la mesure où le CPO considérait que l'étude des prélèvements obligatoires allait de pair avec celle des dépenses publiques, relevait de l'orientation générale. L'analyse de la suite donnée à cette proposition n'est donc pas pertinente.

La seconde proposition portait sur les modalités de publication du taux brut de prélèvements. Le CPO proposait de publier le taux net en tenant compte du montant de certaines dépenses auxquelles les prélèvements donnent lieu, notamment les prélèvements dont le montant est directement redistribué aux agents économiques, essentiellement sous forme de prestations sociales pour les ménages et de subventions pour les entreprises, pour permettre de mieux apprécier l'importance et le niveau des politiques de redistribution au sein de chaque pays et de mieux comprendre les résultats des comparaisons internationales. Le rapport sur les prélèvements obligatoires et leur évolution, annexé au projet de loi de finances, qui constitue le principal document sur le taux de prélèvements obligatoires, n'a pas été modifié sur ce point.

Ainsi, la proposition de ce rapport susceptible d'être mise en œuvre n'a pas été suivie. Elle ne constituait cependant pas un point central du rapport (cf. *supra*).

c) Les propositions du rapport « les prélèvements obligatoires des indépendants » (mars 2008)

Le rapport relatif aux prélèvements obligatoires des indépendants comportait une dizaine de propositions. Les évolutions que les prélèvements obligatoires des travailleurs indépendants ont connues depuis la publication de ce rapport correspondent, pour certaines de ces évolutions, aux propositions faites par le CPO. Celles-ci sont ainsi maintenant mises en œuvre pour la moitié d'entre elles.

Le suivi de la proposition du CPO relative à l'arbitrage rémunération / dividende contenue dans le rapport sur les prélèvements obligatoires des indépendants

L'optimisation de la rémunération du dirigeant non salarié consiste en un arbitrage entre le montant de la rémunération dite de l'article 62 du CGI que s'octroie le dirigeant et le montant du dividende que le dirigeant retire du bénéfice après impôt en fonction des parts de la société qu'il détient. Aucune cotisation sociale n'est appelée sur le dividende. Or, le rapport montrait que plusieurs facteurs encouragent la création de sociétés et le choix de l'impôt sur les sociétés comme régime d'imposition.

Le rapport avait réuni un faisceau d'indices mettant en évidence un probable phénomène d'optimisation sociale : croissance du nombre de sociétés d'exercice libéral (SEL) et de la part des dividendes dans le revenu déclaré, croissance du nombre de sociétés taxées au taux réduit d'impôt sur les sociétés, la forte croissance (+33 %) du nombre de sociétés à gérants majoritaires entre 2001 et 2004, niveau élevé de contrats « Madelin », avec une augmentation importante des charges sociales facultatives sur la période. Le rapport proposait, dès lors que le montant du bénéfice distribué est fixé dans un but unique de diminuer les prélèvements sociaux, de réintégrer dans l'assiette des cotisations sociales une partie des dividendes perçus en fonction de la part des dividendes dans la rémunération du dirigeant (à titre d'exemple si le rapport entre la rémunération de gérance et le dividende était compris entre 1 et ½, l'assiette serait majorée de 50 % du dividende). Mais en précisant que « la mise en place de mécanismes encadrant les arbitrages rémunérations/dividendes devait s'accompagner de mesures visant à mesurer précisément le niveau et l'évolution de ces arbitrages », le CPO préconisait, préalablement à toute décision de réintroduction d'assiette, que le phénomène d'optimisation sociale soit clairement établi et mesuré.

Cette proposition du CPO a été suivie d'effet puisque, dès la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2009, le législateur a modifié l'article L. 131-6 du code de la sécurité sociale³⁹ pour fixer les modalités d'un assujettissement des dividendes aux cotisations sociales, dont le principe est d'intégrer dans l'assiette des cotisations sociales la fraction des dividendes excédant de 10 % le capital social et les primes d'émission ainsi que les sommes versées en compte courant, mais en limitant cette taxation aux seules sociétés d'exercice libéral (SEL) car leur capital ne peut être détenu que par des professionnels libéraux. Ainsi, si la proposition du CPO a été suivie dans son principe, les modalités retenues différaient de celles envisagées par le CPO.

Selon les différentes études réalisées, la mise en œuvre de la mesure a un impact financier positif pour les régimes des professions libérales. Elle a néanmoins eu aussi des effets négatifs, notamment celui d'entraîner une diminution du nombre de SEL au profit des SARL, privant ainsi la mesure d'une partie de son effet. Mais l'extension de la mesure aux gérants majoritaires de SARL, envisagée lors des débats parlementaires, poserait *ipso facto* la question du régime social des dirigeants de sociétés qui sont de droit affiliés au régime général.

Le résultat obtenu n'est donc pas optimal. Mais le CPO ne peut, sans recourir à des travaux complémentaires dont l'ampleur peut être du même ordre que ceux réalisés dans le cadre du rapport sur les prélèvements obligatoires des travailleurs indépendants, réitérer sa proposition ou en formuler une nouvelle en fonction de ce qui a été mis en œuvre.

Ceci illustre bien la difficulté que représente le suivi des propositions du CPO.

d) Les propositions du rapport « la répartition des prélèvements obligatoires entre générations et la question de l'équité intergénérationnelle » (novembre 2008)

Le rapport sur la répartition des prélèvements obligatoires entre générations et la question de l'équité intergénérationnelle ne comportait que quatre propositions, qui constituaient essentiellement des orientations générales que le CPO suggérait.

L'examen des suites données à ces propositions n'est donc pas pertinent.

³⁹ Cette disposition a d'ailleurs été immédiatement contestée devant le Conseil d'État, qui, dans sa décision du 14 juin 2010, a fait droit à la demande des requérants de renvoyer au Conseil constitutionnel la question de la conformité du troisième alinéa de l'article L. 131-6 aux droits et libertés garantis par la Constitution, au motif que cet alinéa contreviendrait au principe constitutionnel d'égalité devant les charges publiques. Mais le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 6 août 2010 (décision n°2010-24 QPC), a considéré que la modification apportée par l'article 22 de la LFSS pour 2009 était conforme à la Constitution.

*e) Les propositions du rapport « le patrimoine des ménages »
(mars 2009)*

Le rapport sur le patrimoine des ménages formulait cinq propositions, dénommées « suggestion de méthode », correspondant, pour quatre d'entre elles, à des orientations générales.

L'examen des suites données à ces orientations générales n'est pas pertinent.

L'autre proposition, qui portait sur l'amélioration de l'information disponible sur les prélèvements obligatoires, n'a pas été mise en œuvre.

f) Les propositions du rapport « les prélèvements obligatoires des entreprises dans une économie globalisée » (octobre 2009)

Le rapport sur les prélèvements obligatoires des entreprises dans une économie globalisée comportait 13 propositions implicites, dont certaines devaient être considérées comme des orientations générales.

Seules deux propositions faites par le CPO ont été retenues⁴⁰, mais le délai entre la publication du rapport et le travail d'analyse des suites données aux propositions explique que peu de propositions aient été encore suivies.

g) Les propositions du rapport « la fiscalité locale » (mai 2010)

Le rapport sur la fiscalité locale comportait 9 propositions, formulées de façon implicite.

Les évolutions en matière de fiscalité locale réalisées depuis la publication de ce rapport correspondent de fait, pour certaines d'entre elles, à cinq des propositions formulées par le CPO⁴¹.

⁴⁰ Des dispositions législatives ont été prises en ce qui concerne la lutte contre les paradis fiscaux (LFR pour l'année 2009) et l'annualisation du calcul des allégements généraux (LFSS pour l'année 2011).

⁴¹ Il s'agit des propositions relatives à l'actualisation des bases cadastrales (en ce qui concerne les locaux professionnels), à l'intensification des dotations péréquatrices, à la suppression de la part « équipements – biens mobiliers de la taxe professionnelle, de la définition d'un objectif de réduction des inégalités et à la spécialisation des impôts locaux par niveau de collectivité ».

h) Les propositions du rapport « entreprises et « niches » fiscales et sociales » (octobre 2010)

Le rapport sur les niches fiscales et sociales des entreprises comportait près de 70 propositions. Bien qu'il soit encore prématûr de faire une évaluation complète des suites données à ce rapport, on peut d'abord noter qu'au moins 25 propositions d'amendements parlementaires, mentionnant expressément le CPO, ont été déposées dans les trois jours qui ont suivi la publication du rapport et ont été examinées par la Commission des finances de l'Assemblée nationale à l'occasion de la lecture de la première partie du projet de loi de finances pour 2011.

On donnera par ailleurs quelques exemples de réformes prises dans le sens des recommandations de ce rapport. Le CPO estimait que l'exonération des plus-values à long terme sur la cession de titres de participation, avait un coût budgétaire élevé et engendrait de forts effets d'aubaine. Il avait suggéré d'accroître la quote-part de la plus-value soumise à l'impôt sur les sociétés. Dans le cadre du projet de loi de finances rectificative de 2011, le Gouvernement a décidé de la relever à 10 %. De la même façon, il a été décidé de mettre fin au régime mondial consolidé, dont le CPO avait relevé le coût pour l'État. Enfin, concernant l'impact des reports des déficits, le Gouvernement a décidé de limiter le report sur les bénéfices antérieurs à un an au lieu de trois ans actuellement. Quant au report en avant, il sera désormais plafonné à 60 % du bénéfice au-dessus de 1 M€

D - Donner un indicateur chiffré sur la mise en œuvre des propositions du CPO n'est pas pertinent

Depuis quelques années, les institutions supérieures de contrôle, notamment en France la Cour des comptes auprès de laquelle le CPO est placé, utilisent, comme méthode d'évaluation de leur performance, notamment des indicateurs chiffrés mesurant le niveau de mise en œuvre des recommandations formulées.

La Cour des comptes, dans la deuxième partie du rapport public de 2010, avait relevé qu'une telle approche, bien qu'elle l'ait mise en œuvre, comportait des limites, dans la mesure où elle agrégeait des suites de nature et de portée très diverses, conséquence de la grande variété des recommandations qu'elle avait formulées. La même conclusion, s'appuyant sur les mêmes constats, peut être faite pour les propositions du CPO.

De plus, l'absence de normalisation des propositions au moment de leur formalisation rend particulièrement difficile, voire impossible, toute tentative de quantification de leur suivi. Calculer un indicateur mesurant le niveau de mise en œuvre des propositions ne serait donc pas pertinent.

Chapitre IV

Les enseignements à tirer des travaux du CPO

Comme toute instance chargée d'apporter des appréciations sur des organismes ou des dispositifs, le CPO a utilisé un référentiel. Celui-ci n'a pu être défini explicitement lors de la création du CPO. Les travaux réalisés dans le cadre du présent rapport ont permis cependant d'en identifier certains éléments. Ceux-ci constituent, en quelque sorte, les enseignements à tirer des travaux du CPO.

Leur identification a pu être faite d'abord lors de l'analyse des propositions formulées par le CPO dans ses rapports.

Ces propositions, dont la liste est rappelée en annexe, font référence, le plus souvent de façon implicite, aux principes d'équité (deux contribuables dans des situations équivalentes en matière de niveau de vie doivent être soumis à des prélèvements de même montant), d'acceptabilité (autant que faire se peut, les règles régissant les prélèvements obligatoires ne doivent pas conduire à leur rejet par les contribuables), de rendement (le produit des prélèvements obligatoires doit être suffisant pour financer les charges des administrations publiques et sociales) et d'efficacité économique (les prélèvements obligatoires doivent *a minima* être cohérents avec la politique économique publique, si ce n'est participer à la mise en œuvre de celle-ci). Ces quatre principes pourraient constituer un élément du référentiel d'analyse utilisé par le CPO.

Ceux-ci sont néanmoins de portée très générale et demandent à être détaillés.

Ainsi, par exemple, le principe d'équité tel qu'interprété implicitement par le CPO couvre non seulement l'équité au sens strict du terme⁴², mais aussi la proportionnalité (le montant de l'impôt doit être au moins proportionnel à l'assiette) et la progressivité (le taux de prélèvement doit croître avec l'assiette).

Le principe d'acceptabilité, qui est une notion composite, est, quant à lui, décliné explicitement dans les rapports du CPO⁴³ : il recouvre les notions de lisibilité et d'intelligibilité (les règles relatives aux prélèvements doivent être claires pour être comprises) et de simplicité (des prélèvements régis par des règles complexes nuisent à leur acceptabilité).

Pour ce qui concerne le principe de rendement, le CPO a rappelé, de façon constante, la nécessité d'élargir les assiettes, de réduire les exemptions d'assiette (niches fiscales et sociales) et d'abaisser les taux de prélèvement. Cette position peut aussi constituer un élément du référentiel.

Par ailleurs, dans plusieurs de ses rapports, le Conseil a considéré qu'il ne pouvait pas, notamment pour analyser les prélèvements obligatoires au regard du critère d'équité, limiter ses travaux au seul champ des prélèvements mais qu'il devait y inclure l'étude de certaines prestations. Il a procédé ainsi lorsqu'il a eu à traiter les dépenses fiscales, qui constituent de fait des prestations et même de façon explicite, dans le rapport de 2011 sur la progressivité et les effets redistributifs des prélèvements obligatoires sur les ménages. En effet, les prélèvements obligatoires n'étant justifiés que par les dépenses publiques qu'ils permettent de financer, leur appréciation, notamment en matière d'équité, ne peut être faite sans tenir compte des effets redistributifs des prestations financées, dans la mesure où les prélèvements et les prestations financées pris globalement reviennent à effectuer des transferts entre les ménages ou entre les entreprises.

On pourrait en conclure qu'un élément du référentiel utilisé par le CPO est que les prélèvements obligatoires ne peuvent être analysés indépendamment de certaines prestations servies par les administrations, notamment en matière sociale.

⁴² Le *Petit Robert* définit l'équité comme la « notion de justice naturelle dans l'appréciation de ce qui est dû à chacun ».

⁴³ Notamment le rapport *le patrimoine des ménages*.

Enfin, dans plusieurs de ses rapports, le CPO a relevé que l'information rendue publique sur les prélèvements obligatoires était insuffisante et devait être complétée, essentiellement en ce qui concerne les prélèvements obligatoires des ménages.

Ces constats ont été formulés par le CPO dans son rapport sur la répartition des prélèvements obligatoires entre générations et la question de l'équité intergénérationnelle⁴⁴ et dans son rapport sur le patrimoine des ménages⁴⁵. Ils ont d'ailleurs été réitérés dans le rapport de mai 2011 sur la progressivité et les effets redistributifs des prélèvements obligatoires sur les ménages.

Lorsque l'on procède au bilan de l'information diffusée avec une périodicité régulière (en général annuelle) sur les prélèvements obligatoires par les différentes administrations, on constate qu'elles sont de deux natures distinctes.

Soit elles portent sur les redevables. Elles devraient permettre d'examiner les conditions dans lesquelles sont opérés les prélèvements (qui sont les redevables ? quel est le montant des prélèvements par catégorie de redevables ? comment s'effectuent les prélèvements ?). Les informations relevant de cette catégorie proviennent de la DGFiP et concernent essentiellement les prélèvements de nature fiscale. Elles sont encore insuffisantes. En effet, les informations relatives aux prélèvements fiscaux sur les ménages qui font l'objet d'une diffusion régulière sont, pour leur grande majorité, issues des déclarations, sans croisement entre déclarations relatives à deux impôts différents. Il s'agit donc de comptages ou de sommations à un niveau géographique donné, le cas échéant avec un autre critère de sélection (tranche de revenu pour l'impôt sur le revenu par exemple). Mais il n'existe aucune donnée mise à la disposition du public issue de croisements entre les déclarations d'impôts différents⁴⁶. Ainsi, la DGFiP doit procéder à des travaux spécifiques, requérant des moyens importants, pour produire, pour la réalisation des analyses sur les prélèvements fiscaux, des informations plus élaborées que les informations de base immédiatement disponibles.

⁴⁴ Ce rapport proposait notamment de mettre en place un tableau de bord d'indicateurs de l'équité intergénérationnelle rassemblant par génération et par classe d'âge différents agrégats.

⁴⁵ Ce rapport constatait qu'il était nécessaire de suivre attentivement le poids et l'évolution des prélèvements sur le patrimoine dans l'ensemble des prélèvements obligatoires et d'améliorer la connaissance des prélèvements sur le patrimoine et de leurs effets en s'appuyant sur des instruments modernes dans le domaine de l'informatique et des statistiques fiscales ainsi qu'en matière d'évaluation.

⁴⁶ Le croisement le plus « simple » serait par exemple de calculer le montant total des impôts des particuliers par foyer fiscal, ce qui permettrait de connaître, par catégorie de contribuable, la répartition des différents prélèvements fiscaux.

Soit ces informations sont de nature macro-économique. Elles permettent alors d'avoir une appréciation de la recette et donc du financement des administrations publiques et celui de la protection sociale. Elles servent ainsi à apprécier les prélèvements au regard du critère de rendement. Elles sont rendues publiques par les documents joints en annexe des lois de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS). Il s'agit respectivement : des deux tomes « voies et moyens » (recettes et dépenses fiscales) et du rapport sur les prélèvements obligatoires et leur évolution ; de l'annexe 4 du PLFSS sur les recettes des régimes par catégorie et par branche qui fournit les montants totaux par catégorie de recette. Les publications de l'INSEE faites dans le cadre des comptes nationaux comportent aussi des informations de nature macro-économique sur les prélèvements obligatoires. Par ailleurs, l'INSEE intègre naturellement, pour les secteurs institutionnels (entreprises, ménages, institutions financières...), les prélèvements obligatoires dans leurs comptes sans qu'ils fassent néanmoins l'objet d'une analyse ou d'une agrégation spécifique.

Bien que les informations de nature macro-économique soient plus complètes, elles ont néanmoins fait l'objet de critiques de la part du CPO, notamment du fait de l'absence de calcul de taux net de prélèvement (*cf. supra*).

Ce bilan confirme bien que l'information disponible sur les prélèvements obligatoires demeure insuffisante.

Ainsi, la nécessité d'une large disponibilité de l'information en matière de prélèvements obligatoires constitue aussi un élément du référentiel du CPO.

ANNEXES

Annexe 1 : Liste des impôts et taxes constitutifs des prélèvements obligatoires en France en 2010.....	50
Annexe 2 : Composition du CPO depuis 2006.....	57
Annexe 3 : Liste des recommandations par rapport.....	63

**Annexe 1 : Prélèvements obligatoires en France en 2010
(détail des impôts et taxes constitutifs des prélèvements obligatoires
et montant global pour les cotisations sociales)**

BUDGET GÉNÉRAL ÉTAT

RECETTES FISCALES

PRODUITS DES IMPÔTS DIRECTS ET ASSIMILÉS (M€)

1. Impôt sur le revenu

Impôt sur le revenu (y compris CRL)	46 850
-------------------------------------	--------

2. Autres impôts directs perçus par voie d'émission de rôles

CF Impôts sur les sociétés sur avis de mise en recouvrement (AMR)	431
---	-----

TF et TP La Poste et France Telecom	6
-------------------------------------	---

Taxes sur les salaires	0
------------------------	---

Pénalités et amendes	0
----------------------	---

Droits divers	30
---------------	----

Majoration 10 % et frais de poursuite	651
---------------------------------------	-----

Frais de dégrèvement sur impôts locaux	2 104
--	-------

3. Impôt sur les sociétés et contribution sociale sur les bénéfices des sociétés

Impôt sur les sociétés	32 051
------------------------	--------

CRL perçue avec l'impôt sur les sociétés	114
--	-----

Imposition forfaitaire annuelle (IFA)	599
---------------------------------------	-----

Contribution sociale sur les bénéfices des sociétés (CSB)	0
---	---

4. Autres impôts directs et taxes assimilées

Retenues à la source sur certains BNC et de l'impôt sur le revenu	446
---	-----

Retenues à la source et prélèvements sur les RCM et bons anonymes	4 818
---	-------

Précompte dû par les sociétés au titre de certains bénéfices distribués	0
---	---

Prélèvements exceptionnels de 25 % sur les distributions de bénéfices	28
---	----

Impôt de solidarité sur la fortune (ISF)	4 461
--	-------

Taxe sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux et de stockage	33
---	----

Prélèvements sur les entreprises d'assurance	94
--	----

Cotisation minimale de taxe professionnelle	665
---	-----

Participation des employeurs à l'effort de construction	5
---	---

Taxe de participation des employeurs au financement de la formation professionnelle continue	13
--	----

Taxe forfaitaire sur les métaux précieux, les bijoux, les objets d'art, de collection et d'antiquité	52
--	----

Contribution des institutions financières	0
---	---

Taxe sur les surfaces commerciales	604
------------------------------------	-----

Prélèvement sur les distributions acquitté par les sociétés d'investissements immobiliers cotées	0
--	---

Cotisation nationale de péréquation de taxe professionnelle	150
---	-----

Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (affectation temporaire à l'État en 2010)	10 346
--	--------

Cotisation foncière des entreprises (affectation temporaire à l'État en 2010)	4 941
---	-------

Recettes diverses	330
-------------------	-----

TOTAL DES IMPÔTS DIRECTS ET ASSIMILÉS (M€)	109 824
---	----------------

PRODUITS DES IMPÔTS INDIRECTS (M€)**5. Taxe intérieure sur les produits pétroliers**

Taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) 13 540

6. Taxe sur la valeur ajoutée

Taxe sur la valeur ajoutée (TVA) 127 382

7. Enregistrement, timbre, autres contributions et taxes indirectes

Mutations à titre onéreux de créances, rentes, prix d'offices 279

Mutations à titre onéreux de fonds de commerce 154

Mutations à titre onéreux de meubles corporels 1

Mutations à titre onéreux d'immeubles et droits immobiliers 3

Mutations à titre gratuit entre vifs (donations) 876

Mutations à titre gratuit par décès (successions) 6 806

Mutations de jouissance (baux) 0

Conventions actes civils 8

Partages 117

Droits fixes 183

Pénalités 2

Taxe de publicité foncière 140

Taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA) 2 810

Recettes diverses et pénalités 80

Taxe sur les véhicules de société (TVS) : affectation ASSO art 61 de la LFI 0

2009

Contrats de transport 0

Droits d'importation -165

Prélèvements et taxes compensatoires institués sur divers produits 0

Autres taxes intérieures 259

Autres droits et recettes accessoires 6

Amendes et confiscations 57

Taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) 21

Cotisation à la production sur les sucre 0

Taxe et droits de consommation sur les tabacs 1 429

Taxe spéciale sur certains véhicules routiers (taxe à l'essieu) 168

Autres droits et recettes à différents titres 333

Taxe sur les achats de viande 1

Taxe spéciale sur la publicité télévisée 52

Redevances sanitaires d'abattage et de découpage 53

Produit de la taxe sur certaines dépenses publicitaires 29

Part de la taxe de l'aviation civile 72

Taxe sur les installations nucléaires de base 0

Produits des jeux exploités par la Française des jeux 1 754

Prélèvements sur le produit des jeux dans les casinos 748

Prélèvements sur le produit brut des paris hippiques 626

Impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux

(affectation temporaire à l'État en 2010) 1 223

Autres taxes 66

TOTAL DES IMPÔTS INDIRECTS (M€) 159 113

RECETTES NON FISCALES (M€)

Contribution de la Caisse des dépôts et consignations représentative de l'IS	511
Frais d'assiette et de recouvrement des impôts et taxes établis ou perçus au profit des collectivités locales et de divers organismes	0
Pénalités	1
Produits divers	7
Autres produits divers	2
TOTAL DES RECETTES NON FISCALES (M€)	520

Correction D995 nette**- 1 445****Fonds de concours**

Contributions des entreprises industrielles au Fonds national pour l'emploi (FNE)	10
---	----

Transferts aux collectivités locales et à l'Europe

Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux	- 4 458
Prélèvement au profit des collectivités locales	- 3 263
Prélèvement au profit des communautés européennes	- 2 381

Budget annexe de l'aviation civile

Taxe de l'aviation civile	295
---------------------------	-----

Comptes spéciaux du Trésor

Taxe additionnelle à la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules	186
Développement agricole et rural	105

TOTAL IMPÔTS ÉTAT (M€)**258 282****ORGANISMES DIVERS D'ADMINISTRATION CENTRALE (ODAC) (M€)**

Taxe sur les primes d'assurance au profit du FGAO (Fonds de garantie des assurances obligatoires de dommages)	53
Taxe sur les primes d'assurance au profit du FGTI (Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions)	269
Taxe additionnelle sur les billets d'avion pour l'aide au développement sanitaire au profit du FSD (Fonds de solidarité pour le développement)	534
Contributions des employeurs de main d'œuvre étrangère au profit de l'ANAEM (Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrants)	110
Taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) au profit de l'ADEME (Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie)	489
Taxes d'aménagement du territoire due par les concessionnaires d'autoroutes au profit de l'AFITF (Agence de financement des infrastructures de transport de France)	539
Contribution au service public de l'électricité au profit du CSPE	1 591
Contribution additionnelle aux primes d'assurances au profit du FNGCA (Fonds national de garantie contre les calamités agricoles)	105
Redevance perçues sur formalités au profit de l'INPI (Institut national de la propriété industrielle)	166
Taxes au profit du FAM (France agri mer)	94
Taxes au profit des voies navigables de France (VNF)	164
Taxes au profit de la Chambre nationale de la batellerie artisanale (CNBA)	1
Taxe <i>traders</i> au profit de l'OSÉO ÉPIC	300

Taxe sur les logements vacants au profit de l'ANAH (Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat)	23
Cotisation employeur au profit de l'ANAH (Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat)	480
Contribution annuelle des distributeurs d'énergie au FACE (Fonds d'amortissement des charges d'électrification rurale)	324
Prélèvement sur les sommes misées sur les jeux de la FdJ au profit du CNDS (Centre national du sport)	169
Prélèvement complémentaire sur les sommes misées sur les jeux de la FdJ au profit du CNDS (Centre national du sport)	44
Taxe parafiscale sur les spectacles au profit de l'ASTP (Association pour le soutien du théâtre privé)	6
Cotisation des entreprises cinématographiques au profit du CNC (Centre national de la cinématographie française)	532
Cotisation patronale à l'AGS (Association pour la gestion du régime d'assurance des créances des salariés)	1 830
Taxe sur les mutuelles au profit du fonds CMU (Fonds de financement de la couverture maladie universelle)	1 627
Cotisations des employeurs au profit du FNAL (Fonds national de l'allocation logement)	2 448
Droits de consommation sur les tabacs au profit du FNAL (Fonds national de l'allocation logement)	155
Contributions / chômage au profit du FS (Fonds de solidarité)	1 349
Droits de consommation sur les tabacs au profit du FS (Fonds de solidarité)	129
Contribution additionnelle de 1,1 % sur les revenus du capital au profit du FNSA (Fonds national des solidarités actives)	1 201
Taxe sur les transactions céréalières au profit du FASC (Fonds d'aide au secteur céréalier)	24
Frais d'assiette et de dégrèvement	-2
Correction D995 nette	-6
TOTAL ORGANISMES DIVERS D'ADMINISTRATION CENTRALE (ODAC) (M€)	14 749

ADMINISTRATIONS PUBLIQUES LOCALES (APUL) (M€)**Fiscalité directe locale**

Redevances des mines	25
Taxe professionnelle (entreprises non agricoles)	-264
Taxe pour frais de chambres de commerce et d'industrie	1 294
Taxe pour frais de chambres de métiers	322
Taxe d'habitation (TH)	15 308
Taxe foncière sur les propriétés bâties (TF PB)	25 086
Taxe foncière sur les propriétés non bâties (TF PNB)	919
Taxe pour frais de chambres d'agriculture et cotisation pour la Caisse d'assurance des accidents agricoles	305
Fiscalité indirecte locale	
Droits d'enregistrement (taxe additionnelle aux droits de mutation)	9 578
Taxe sur les jeux et spectacles	264
Redevances et taxes funéraires	11
Versement pour dépassement du PLD	41
Taxe locale d'équipement (TLE)	602
Part pour non réalisation de stationnement	22
Taxe additionnelle à la TLE au profit de la région Île-de-France	20
TIPP transférée aux départements	6 183
TIPP transférée aux régions	3 879
Taxe sur les conventions d'assurance transférée aux départements	3 206
Impôts sur les spectacles	33
Taxe de séjour	211
Taxe sur certaines fournitures d'électricité	1 773
Octroi de mer	935
Taxe de ski de fond	5
Surtaxes sur les eaux minérales	19
Taxes sur les emplacements publicitaires	99
Autres recettes diverses	20
Taxe destinée au financement des conseils d'architecture et d'urbanisme	61
Taxe sur les tabacs (Corse)	55
Taxe sur l'énergie hydraulique	1
Taxe départementale des espaces naturels sensibles	270
Taxe sur les transports (Région Corse)	37
Taxe sur les remontées mécaniques	49
Taxe sur les rhums	4
Taxe sur les carburants (DOM)	467
Taxe d'assainissement	1 812
Redevance pour droit de construire (ÉPAD)	44
Redevance pour la création de bureaux en région Île-de-France	255
Autres taxes indirectes	321
Taxe sur les certificats d'immatriculation	1 919
Produit du versement de transport	6 359
Taxe d'apprentissage au profit du FNDMA (Fonds national de développement et de modernisation de l'apprentissage)	440
Contribution au développement de l'apprentissage	718

Transferts de l'Etat

Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux nets de frais d'assiette et recouvrements	2 579
Prélèvements sur les recettes de l'État	3 263
TOTAL ADMINISTRATIONS PUBLIQUES LOCALES (APUL)	88 550

ADMINISTRATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE (ASSO) (M€)

Cotisations au FCATA (Fonds commun des accidents du travail agricole)	19
Droits de plaidoirie	12
Contribution sociale de solidarité des sociétés (CSSS)	5 076
Contribution des entreprises médicaments	273
Contribution de solidarité des PAM conventionnés	17
Contributions préretraites des employeurs au FSV (Fonds de solidarité vieillesse)	94
Contributions préretraites des employeurs à la CNAV	218
Taxe grossistes répartiteurs	323
Contribution des laboratoires	251
Taxe sur les appels surtaxés dans les jeux télévisés	10
Cotisation de solidarité spéciale sur les boissons alcooliques	519
Droit de circulation sur les vins, cidres, poirés et hydromels	121
Droit de consommation sur les produits intermédiaires	96
Droit de consommation sur les alcools	2 109
Droit sur les bières et les boissons non alcoolisées	370
TVA brute collectée sur les producteurs de boissons alcoolisées	2 021
TVA brute sur les produits pharmaceutiques (commerce de gros)	3 335
TVA brute sur les tabacs	3 312
Taxe sur les primes d'assurance automobile	948
Taxe sur les contributions patronales au financement de la prévoyance complémentaire	714
Taxe sur les salaires	11
	354
Contribution sociale sur les bénéfices des sociétés (CSB)	824
Contribution patronale sur les <i>stock-options</i>	185
Taxe sur les véhicules de société (TVS)	996
Contribution sociale généralisée (CSG) - (QP au profit de la CNAF)	12
	216
Contribution sociale généralisée (CSG) - (QP au profit de la CNAM)	58
	035
Contribution sociale généralisée (CSG) - (QP au profit du CNSA)	1 070
Contribution sociale généralisée (CSG) - (QP au profit du FSV)	9 409
Contribution sociale généralisée (CSG) - (QP au profit de la CADES)	2 246
Contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS) au profit de la CADES	6 047
Prélèvement social de 2 % sur les revenus du patrimoine et les produits de placements (QP au profit de la CNAV)	332
Prélèvement social de 2 % sur les revenus du patrimoine et les produits de placements (QP au profit du FSV)	443
Prélèvement social de 2 % sur les revenus du patrimoine et les produits de placements (QP au profit du FRR)	1 439
Droit de licence sur la rémunération des débitants de tabacs	303

Contribution complémentaire à la CSG sur préretraites au profit de la CNAV	53
Forfait social	629
Contribution additionnelle de solidarité de 0,3 % (part employeurs) au profit de la CNSA (Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie)	1 852
Contribution additionnelle de solidarité de 0,3 % (part ménages) au profit de la CNSA (Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie)	336
Taxe organismes complémentaires	106
Taxe sur les farines	65
Taxe sur les corps gras alimentaires	124
Droits de consommations sur les tabacs (QP Fonds CMU puis CNAMTS)	4 079
Droits de consommations sur les tabacs (QP exonérations)	2 192
Droits de consommations sur les tabacs (QP FCAATA)	33
Droits de consommations sur les tabacs (QP FFIPSA)	2 161
Frais d'assiette et de dégrèvement sur cotisations sociales	-169
TOTAL ADMINISTRATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE (ASSO) (M€)	136 198
 UNION EUROPÉENNE (M€)	
Droits de douanes et autres droits	1 917
Cotisation à la production de sucre et d'isoglucose	42
Ressource TVA	2 381
Fonds de garantie aux actions extérieures et versements divers	13
TOTAL UNION EUROPÉENNE (M€)	4 353
 TOTAL DES IMPÔTS, HORS COTISATIONS SOCIALES ET NETS DES IMPÔTS NON RECOUVRABLES	502,1 Md€
 COTISATIONS SOCIALES EFFECTIVES, NETTES DES COTISATIONS NON RECOUVRABLES	320,0 Md€
 TOTAL DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES	822,1 Md€

Source : « rapport sur les prélèvements obligatoires et leur évolution » annexé au projet de loi de finances pour 2012

Annexe 2 : Composition du CPO depuis 2006**La composition du CPO en 2006**

Président : M. Philippe SÉGUIN

Président de chambre susceptible de le représenter : M. Bertrand FRAGONARD

Magistrats ou fonctionnaires :

- par décision du Vice-Président du Conseil d'État, M. Michel PINAULT, Président de section au Conseil d'État ;
- par décision du Premier Président de la Cour de cassation, M. Jean Claude ROGNON, conseiller à la Cour de cassation ;
- par décision du Premier Président de la Cour des comptes, M. Denis MORIN, conseiller maître à la Cour des comptes puis en 2007, M. Jean-Pierre COSSIN, conseiller maître à la Cour des comptes ;
- par décision du ministre chargé de l'économie et des finances, M. Daniel LALLIER, inspecteur général des finances ;
- par décision du ministre chargé des affaires sociales, M. Pierre RICORDEAU, inspecteur général des affaires sociales puis en 2007, M. Michel DURAFFOURG, inspecteur général des affaires sociales ;
- par décision du ministre chargé de l'économie et des finances, M. Philippe DOMERGUE, inspecteur général de l'INSEE ;
- par décision du ministre chargé de l'économie et des finances, M. Michel BOUVIER, professeur agrégé des universités, Professeur à l'université de Paris I – Panthéon Sorbonne ;
- par décision du ministre chargé des affaires sociales, M. Etienne DOUAT, professeur agrégé des facultés de droit et de sciences économiques à l'université de Montpellier I.

Personnalités qualifiées :

- par décision du ministre chargé de l'économie et des finances, M. Philippe TRAINAR, directeur des affaires économiques, financières et internationales à la Fédération française des sociétés d'assurance (FFSA) ;
- par décision du ministre chargé des affaires sociales, M. Gérard GILMANT, directeur de l'URSSAF de Rouen ;
- par décision du ministre chargé de l'intérieur, M. Pierre RICHARD, Président du Conseil d'administration de Dexia ;
- par décision du Président de l'Assemblée nationale, après avis du Président et du rapporteur général de la commission de l'Assemblée nationale chargée des finances, M. Olivier GRUNBERG, directeur général délégué, chargé des finances et secrétaire général de VEOLIA eau ;
- par décision du Président de l'Assemblée nationale, après avis du Président de la commission de l'Assemblée nationale chargée des affaires sociales, M. Jean François CHADELAT, directeur du fonds de financement de la protection complémentaire de la couverture universelle du risque maladie (CMU) ;
- par décision du Président du Sénat, après avis du Président et du rapporteur général de la commission du Sénat chargée des finances, M. Henri LACHMANN, président-directeur général de SCHNEIDER ELECTRIC SA ;
- par décision du Président du Sénat, après avis du Président de la commission du Sénat chargée des affaires sociales, M. Alain GUBIAN, directeur statistique et Directeur financier de l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) ;
- par décision du Président du Conseil économique et social, M. Robert BACONNIER, président de société, Président de l'Association nationale des sociétés par actions (ANSA).

La composition du CPO en 2008

Président : M. Philippe SÉGUIN

Président de chambre susceptible de le représenter : M. Bertrand FRAGONARD

Magistrats ou fonctionnaires :

- par décision du Vice-Président du Conseil d'État, M. Michel PINAULT, Président de section au Conseil d'État ;
- par décision du Premier Président de la Cour de cassation, M. Jean-Claude ROGNON, conseiller à la Cour de cassation ;
- par décision du Premier Président de la Cour des comptes, M. Jean-Pierre COSSIN, conseiller maître à la Cour des comptes ;
- par décision du ministre chargé de l'économie et des finances, Mme Anne BOLLIET, inspectrice générale des finances ;
- par décision du ministre chargé des affaires sociales, M. Michel DURAFFOURG, inspecteur général des affaires sociales ;
- par décision du ministre chargé de l'économie et des finances, M. Philippe DOMERGUE, inspecteur général de l'INSEE ;
- par décision du ministre chargé de l'économie et des finances, M. Michel BOUVIER, professeur agrégé des universités, Professeur à l'université de Paris I – Panthéon Sorbonne ;
- par décision du ministre chargé des affaires sociales, M. Etienne DOUAT, professeur agrégé des facultés de droit et de sciences économiques à l'université de Montpellier I.

Personnalités qualifiées :

- par décision du ministre chargé de l'économie et des finances, M. Philippe TRAINAR, directeur des affaires économiques, financières et internationales à la Fédération française des sociétés d'assurance (FFSA) ;
- par décision du ministre chargé des affaires sociales, M. Gérard GILMANT, directeur de l'URSSAF de Rouen ;
- par décision du ministre chargé de l'intérieur, M. Augustin de ROMANET, Directeur général de la Caisse des dépôts et consignations ;

- par décision du Président de l'Assemblée nationale, après avis du Président et du rapporteur général de la commission de l'Assemblée nationale chargée des finances, M. Olivier GRUNBERG, directeur général délégué, chargé des finances et secrétaire général de VEOLIA eau ;
- par décision du Président de l'Assemblée nationale, après avis du Président de la commission de l'Assemblée nationale chargée des affaires sociales, M. Jean François CHADELAT, directeur du fonds de financement de la protection complémentaire de la couverture universelle du risque maladie (CMU) ;
- par décision du Président du Sénat, après avis du Président et du rapporteur général de la commission du Sénat chargée des finances, M. François CALVARIN, président-directeur général de SOURIAU ;
- par décision du Président du Sénat, après avis du Président de la commission du Sénat chargée des affaires sociales, M. Alain GUBIAN, directeur statistique et Directeur financier de l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) ;
- par décision du Président du Conseil économique et social, M. Robert BACONNIER, président de société, Président de l'Association nationale des sociétés par actions (ANSA).

La composition du CPO en 2010

Président : M. Didier MIGAUD

Président de chambre susceptible de le représenter : M. Alain PICHON

Magistrats ou fonctionnaires :

- par décision du vice-président du Conseil d'État, M. Philippe MARTIN, conseiller d'État, président adjoint de la section du contentieux ;
- par décision du premier président de la Cour de cassation, M. Dominique DULIN, conseiller à la Cour de cassation ;
- par décision du premier président de la Cour des comptes, M. Jean-Pierre COSSIN, conseiller maître ;
- par décision de la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, Mme Anne BOLLIET, inspectrice générale des finances ;
- par décision du ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État, M. Michel DURAFFOURG, inspecteur général des affaires sociales ;
- par décision de la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, M. Alain CHAPPERT, inspecteur général de l'INSEE ;
- par décision de la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, Mme Marie-Anne FRISON-ROCHE, professeur agrégé des universités ;
- par décision du ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État, M. Xavier VANDENDRIESSCHE, professeur agrégé des universités.

Personnalités qualifiées :

- par décision de la ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, M. Éric CHANEY, chef économiste du groupe AXA ;
- par décision du ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État, M. Gérard GILMANT, directeur de l'URSSAF de Seine-Maritime ;

- par décision du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, M. Augustin de ROMANET, directeur général de la Caisse des dépôts et consignations ;
- par décision du président de l'Assemblée nationale, après avis du président et du rapporteur général de la commission de l'Assemblée nationale chargée des finances, M. Jean François CHADELAT, directeur du fonds de financement de la protection complémentaire de la couverture universelle du risque maladie (CMU) ;
- par décision du président de l'Assemblée nationale, après avis du président de la commission de l'Assemblée nationale chargée des affaires sociales, M. Gilles de ROBIEN, délégué du Gouvernement au conseil d'administration du Bureau international du travail ;
- par décision du président du Sénat, après avis du président et du rapporteur général de la commission du Sénat chargée des finances, M. François CALVARIN, président-directeur général de la société SOURIAU ;
- par décision du président du Sénat, après avis du président de la commission du Sénat chargée des affaires sociales, M. Alain GUBIAN, directeur financier de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) ;
- par décision du président du Conseil économique et social, M. Robert BACONNIER, président de l'Association nationale des sociétés par actions (ANSA).

**Annexe 3 : Liste des recommandations par rapport
La fraude aux prélèvements obligatoires et son contrôle
(mars 2007)**

Recommandation	Référence
Baisser les prélèvements obligatoires pour lutter contre la fraude	Proposition sans numéro (éviter certaines mesures non adaptées aux enjeux actuels) – p. 210
Augmenter le nombre de contrôles dans leur forme actuelle	Proposition sans numéro (éviter certaines mesures non adaptées aux enjeux actuels) – p. 211
Procéder tous les trois ans, dans le cadre du contrat pluriannuel de performance de la DGI et de la convention d'objectifs et de gestion de l'ACOSS, à une évaluation globale de l'irrégularité et de la fraude fondée sur une méthode statistique fiable. Plus généralement, développer la recherche, les études et la connaissance sur ces phénomènes et sur le comportement des contribuables	Proposition n°1 (prévenir les irrégularités) – p. 213
Mesurer le niveau de complexité du système de prélèvements obligatoires en mettant en place des mesures des coûts du respect des obligations fiscales et sociales, puis en construisant sur cette base un indice synthétique de complexité des prélèvements obligatoires	Proposition n°2 (prévenir les irrégularités) – p. 214
Généraliser la procédure de rescrit dans le domaine des cotisations sociales à l'ensemble des domaines pouvant faire l'objet d'un contrôle par les URSSAF.	Proposition n°3 (prévenir les irrégularités) – p. 217
Développer les opérations ciblées de contrôles partenariaux préventifs en coordination avec les organisations professionnelles et les réseaux consulaires	Proposition n°4 (prévenir les irrégularités) – p. 218
Pour les marchés publics, définir des standards minimaux indicatifs de main d'œuvre et de coûts en coopération avec les organismes professionnels, pour permettre aux donneurs d'ordre de détecter les offres où la probabilité de recours à du travail dissimulé apparaît très élevée.	Proposition n°5 (développer de nouveaux outils contre le travail dissimulé) – p. 221
Donner une base légale aux fermetures administratives suite à verbalisation pour travail dissimulé	Proposition n°6 (développer de nouveaux outils contre le travail dissimulé) – p. 222
Prévoir, dans le code de la sécurité sociale, la possibilité de procéder à un redressement forfaitaire de trois ou six mois de cotisations en cas de verbalisation pour travail dissimulé. Il appartiendrait à l'employeur verbalisé d'apporter la preuve que le recours au travail dissimulé a duré moins longtemps.	Proposition n°7 (développer de nouveaux outils contre le travail dissimulé) – p. 222

Etendre au donneur d'ordre initial la responsabilité financière du paiement des cotisations et des amendes en cas de constat de travail dissimulé chez un de ses sous-traitants, dans les cas où le donneur d'ordre ne pouvait manifestement pas ignorer ce recours au travail dissimulé.	Proposition n°8 (développer de nouveaux outils contre le travail dissimulé) – p. 223
Recenser les fichiers et les bases de données dont l'interconnexion pourrait permettre de faciliter la détection de certains types de fraude, au sein de chaque administration et entre elles. Lorsque les perspectives semblent intéressantes, mettre en place ces interconnexions et ces recouplements de façon informatisée.	Proposition n°10 (améliorer la présence des administrations sur le terrain en développant de nouvelles formes de contrôle) – p. 229
Pour faciliter le développement du contrôle sur pièces dans les URSSAF, modifier les modalités de déclaration des entreprises auprès des URSSAF en les obligeant, au-dessus d'une certaine taille, à télédéclarer, et en leur demandant des informations supplémentaires simples qui faciliteraient les contrôles de cohérences sur les exonérations de charges sociales.	Proposition n°11 (améliorer la présence des administrations sur le terrain en développant de nouvelles formes de contrôle) –
Autoriser par décret les services des URSSAF à procéder à des contrôles des cotisations sociales des grandes entreprises sur la base de la technique de l'échantillonnage et de l'extrapolation.	Proposition n°12 (améliorer la présence des administrations sur le terrain en développant de nouvelles formes de contrôle) – p. 229
Parvenir, au plus vite, à la signature des conventions prévues à l'article 30 du PLFSS 2007 entre l'ACOSS, l'UNEDIC, l'ARRCO et l'AGIRC, de façon à ce que les inspecteurs des URSSAF puissent désormais contrôler les cotisations d'assurance-chômage et les cotisations de retraite complémentaire. Missions de police judiciaire sous le contrôle de l'autorité judiciaire	Proposition n°13 (améliorer la présence des administrations sur le terrain en développant de nouvelles formes de contrôle) – p. 225
Mettre en place, entre l'URSSAF et la DGI, un système automatisé de communication des contrôles réalisés et des redressements effectués, pour les opérations susceptibles d'intéresser l'autre administration. Améliorer également les échanges d'informations avec les services de la DGDDI chargés de la lutte contre la fraude ainsi qu'avec TRACFIN (améliorer la présence des administrations sur le terrain en développant de nouvelles formes de contrôle)	Proposition n°14 (améliorer la présence des administrations sur le terrain en développant de nouvelles formes de contrôle) – p. 230
Etudier la possibilité d'habiliter des agents de la DGI ou des URSSAF à effectuer des missions de police judiciaire sous le contrôle de l'autorité judiciaire	Proposition n°15 (améliorer la présence des administrations sur le terrain en développant de nouvelles formes de contrôle) – p. 231

Mener une politique de communication plus active dans le domaine de la fraude en lançant des campagnes nationales de sensibilisation sur les effets négatifs de ces comportements et en ayant une présence plus soutenue dans les médias sur la politique de contrôle, les sanctions infligées et les risques de fraude	Proposition n°16 (améliorer l'effet dissuasif des sanctions) – p. 233
Mettre en place un système de « pénalités sociales » pour permettre aux agents des URSSAF d'infliger directement une majoration de droits à des cotisants manifestement de mauvaise foi, dans l'esprit des amendes fiscales	Proposition n°17 (améliorer l'effet dissuasif des sanctions) – p. 235
Entreprendre une politique de sensibilisation des magistrats répressifs aux enjeux de la fraude aux prélèvements obligatoires de façon à les inciter à faire preuve de davantage de sévérité pour les cas les plus graves qu'ils ont à juger. Pour cela, lancer des actions tant au niveau de la formation initiale que par le biais de différentes manifestations (séminaires, journées d'études...)	Proposition n°18 (améliorer l'effet dissuasif des sanctions) – p. 235
En matière de coopération entre les administrations fiscales de l'Union européenne, définir des objectifs précis sur certains indicateurs clés, comme le délai moyen de réponse aux demandes d'assistance administrative ou encore le nombre de contrôles et assurer ensuite un suivi de ces indicateurs devant le Conseil ECOFIN	Proposition n°19 (renforcer l'Europe de la lutte contre la fraude) – p. 250
Dans le cadre de la refonte du système VIES d'échanges d'informations sur les opérations intracommunautaires, obliger les entreprises à transmettre leurs déclarations d'échanges de biens sous forme électronique	Proposition n°20 (renforcer l'Europe de la lutte contre la fraude) – p. 251
Proposer la mise en place d'un groupe de travail pour étudier les conditions juridiques et les problèmes techniques concernant la mise en place d'un fichier européen des opérateurs défaillants à la TVA et l'ouverture aux autres administrations fiscales européennes des bases de données dont disposent les administrations fiscales nationales	Proposition n°21 (renforcer l'Europe de la lutte contre la fraude) – p. 251
Proposer l'instauration d'une solidarité entre pays d'origine et pays de destination dans le cadre d'une opération intracommunautaire frauduleuse à partir du respect de l'obligation de dépôt de la déclaration d'échanges de biens	Proposition n°22 (renforcer l'Europe de la lutte contre la fraude) – p. 252
Sur le modèle de ce qui existe en matière de police et de justice, proposer la mise en place d'une structure de coordination et de renseignements en matière de fiscalité au niveau européen, chargée de faciliter la circulation de l'information entre les administrations fiscales, d'animer un réseau d'alerte en matière de fraude à la TVA et de coordonner la réalisation de contrôles simultanés	Proposition n°23 (renforcer l'Europe de la lutte contre la fraude) – p. 253
Proposer de renforcer les exigences de coopération entre administrations prévues dans la directive n°96/71/CE, par une directive modificatrice qui fixerait un délai impératif de réponse aux demandes de renseignement et prévoirait la possibilité de détacher des agents de contrôle dans un autre État pour y mener des enquêtes en matière de fraude au détachement	Proposition n°24 (renforcer l'Europe de la lutte contre la fraude) – p. 255
Lancer dès aujourd'hui une initiative européenne pour démarrer les travaux sur la mise en place du réseau européen d'échanges d'informations entre organismes de sécurité sociale	Proposition n°25 (renforcer l'Europe de la lutte contre la fraude) – p. 256

Proposer la mise en place, sur le modèle de FISCALIS, d'un programme de coopération et d'échanges, réunissant les inspecteurs du travail et les agents de contrôle des organismes de sécurité sociale, afin de développer une culture administrative commune grâce à des formations communes, des séminaires de mutualisation de bonnes pratiques ou encore des échanges de fonctionnaires	Proposition n°26 (renforcer l'Europe de la lutte contre la fraude) – p. 257
Poursuivre les efforts de conclusion d'accords bilatéraux avec nos partenaires européens en matière de lutte contre la fraude sociale et le travail dissimulé	Proposition n°27 (renforcer l'Europe de la lutte contre la fraude) – p. 257

Sens et limites de la comparaison des taux de prélèvements obligatoires entre pays développés (mars 2008)

Recommandation	Référence
Coordonner les travaux du CPO avec ceux de la Cour, l'étude des prélèvements devant aller de pair avec celle des dépenses publiques	p. 27 (recommandation implicite)
Accompagner la publication du taux brut de prélèvements. Publier le taux net en tenant compte du montant des dépenses auxquelles les prélèvements donnent lieu (dépenses publiques existentielles, dépenses publiques de développement, dépenses de santé et de protection sociale) pour permettre de mieux apprécier l'importance et le niveau des politiques de redistribution au sein de chaque pays et de mieux comprendre les résultats des comparaisons internationales	p. 28 (recommandation implicite)

Les prélèvements obligatoires des indépendants (mars 2008)

Recommandation	Référence
Harmoniser les règles d'imposition des dirigeants de société : généraliser l'application du régime des BNC à l'ensemble des éléments de rémunération des dirigeants de société	p. 141 – harmoniser les règles fiscales
Favoriser la convergence entre bénéfices non commerciaux et bénéfices industriels et commerciaux : rapprocher les règles de déductibilité : <ul style="list-style-type: none"> - aligner le mode de déduction des charges des titulaires de BNC sur celui des BIC - autoriser de manière explicite la déduction des loyers d'immeubles à usage professionnel maintenus dans le patrimoine privé, en étendant l'assiette des cotisations sociales dans le même temps - permettre aux titulaires de BIC relevant du réel simplifié d'utiliser le barème kilométrique applicable aux salariés 	p. 142 – harmoniser les règles fiscales
Rendre obligatoire la tenue d'une comptabilité d'engagements pour les contribuables soumis au régime de la déclaration contrôlée	p. 142 – harmoniser les règles fiscales

Circonscire l'usage du forfait : <ul style="list-style-type: none"> - opérer un suivi statistique des agriculteurs imposables au forfait ayant opté pour le régime réel - réduire progressivement le nombre d'exploitations et de sociétés civiles agricoles imposées au régime forfaitaire - réévaluer progressivement les comptes-types par exploitation sous-évalués 	p. 144 – harmoniser les règles fiscales
Mieux répartir l'effort contributif : déplafonner la cotisation maladie-maternité pour travailleurs indépendants	p. 144 – améliorer le prélèvement social
Encourager la souscription de contrats de prévoyance complémentaire pour les risques lourds (hors maladie) en introduisant une part de déduction sociale	p. 145 - améliorer le prélèvement social
Atténuer les effets de l'affiliation au régime général : <ul style="list-style-type: none"> - rattacher au régime des indépendants les dirigeants minoritaires et les professionnels libéraux dont la rémunération est salariée (actuellement affiliés au régime général) - relever le niveau de la contribution de solidarité (0,01%) des PAM dont les cotisations maladie et famille sont prises en charge par l'assurance maladie 	p. 147 – améliorer le prélèvement social
Réguler les pratiques d'évasion sociale : <ul style="list-style-type: none"> - définir de façon stricte les pratiques licites en matière de portage salarial et de <i>partnership</i> - mesurer les effets de la récente législation relative aux conditions avantageuses de déduction sociale pour l'intérêt et divers plans d'épargne pour les dirigeants de société qui n'ont que très peu de salariés - rétablir la cotisation de solidarité sur les associés des exploitations en forme sociétaire 	p. 148 – préserver l'assiette des prélèvements
Encadrer les arbitrages rémunérations/dividendes : prendre les dispositions nécessaires pour mesurer les dividendes et les salaires que se versent les associés-gérants dans le cadre de leur activité professionnelle afin de mettre en place les mécanismes encadrant les arbitrages rémunérations/dividendes	p. 149 – préserver l'assiette des prélèvements
Préserver l'assiette des contributions : assujettir à la CSG et la CRDS les plus-values de cession des entreprises par leurs dirigeants même lorsque cette plus-value est exonérée de l'impôt sur le revenu en application de l'article 151 septies ou 238 quindecies du CGI	p. 151 – préserver l'assiette des prélèvements
Améliorer la cohérence entre les règles fiscales et les règles sociales dont les défauts sont préjudiciables au contribuable et aux finances publiques	p. 151 – mieux globaliser la politique de prélèvements obligatoires

La répartition des prélèvements obligatoires entre générations et la question de l'équité intergénérationnelle (novembre 2008)

Recommandation	Référence
Mettre en place un tableau de bord d'indicateurs de l'équité intergénérationnelle rassemblant par génération et par classe d'âge les agrégats suivants : - la comparaison de niveaux de vie - les charges sur le cycle de vie global et en particulier les éléments relatifs à la répartition des prélèvements obligatoires mais aussi les principaux postes de dépenses (loyer, complémentaire maladie, etc.) - les principaux transferts publics et privés dont chaque classe d'âge est bénéficiaire	p. 67
Prendre en compte les effets en termes intergénérationnels dans les réformes fiscales	p. 69
Envisager la correction des situations anormales entre générations dans le cadre des réformes fiscale-budgétaires, notamment en augmentant la CRDS sur les retraites pour avoir une égalité du taux CSG-CRDS pour les actifs et les retraités et amortir plus rapidement la dette sociale (i.e. augmenter le taux de la CRDS) afin de concentrer son remboursement sur les générations qui l'ont produite et celles qui suivent immédiatement	p. 70
Instaurer plus de transparence dans le suivi et le débat budgétaire : - procéder à une analyse intergénérationnelle de la dépense publique - procéder à l'ajustement budgétaire afin de réduire les frais financiers de l'endettement public et ne pas reporter ce coût sur des générations futures plus lointaines encore du fait génératrice de l'endettement	p. 71

Le patrimoine des ménages (mars 2009)

Recommandation	Référence
Remettre en perspective la fiscalité du patrimoine : - suivre attentivement le poids et l'évolution des prélèvements sur le patrimoine dans l'ensemble des prélevements obligatoires - engager une réflexion sur le niveau des prélevements sur le patrimoine des ménages par rapport à la croissance du PIB et par rapport aux autres catégories de prélevements - améliorer la connaissance des prélevements sur le patrimoine et de leurs effets en s'appuyant sur des instruments modernes dans le domaine de l'informatique et des statistiques fiscales ainsi qu'en matière d'évaluation	p. 285
Réfléchir aux objectifs à assigner à la fiscalité du patrimoine : - définir des objectifs explicites, relativement sélectifs, cohérents entre eux et s'inscrivant dans une certaine durée - poursuivre une réflexion sur les équilibres à trouver entre les différents types d'impôts et prélèvement sur le patrimoine (impôt sur le stock, impôt sur les revenus produits)	p. 287
Rechercher la cohérence et la lisibilité des règles fiscales	p. 288
Réfléchir aux évolutions de chaque impôt dans un cadre global	p. 288
Se préparer aux contraintes du nouveau contexte économique et financier international	p. 290

Les prélèvements obligatoires des entreprises dans une économie globalisée (octobre 2009)

Recommandation	Référence
Mieux connaître les prélèvements obligatoires des entreprises, en particulier pour les diverses taxes environnementales et les taxes foncières, acquittées solidairement avec les ménages	p. 289
Cesser de rechercher une assiette miracle	p. 289
Privilégier les bases larges et les taux bas et s'interroger sur le maintien de certains dispositifs dérogatoires (diminution d'assiette ou réduction des taux d'assujettissement) qui favorisent peu l'attractivité du territoire et la compétitivité des entreprises : <ul style="list-style-type: none"> - élargir l'assiette de l'IS pour permettre une baisse du taux facial (plafonner la déductibilité des intérêts d'emprunt, augmenter le niveau de détention du régime mère-fille) - supprimer l'exonération des plus-values de titre de participation pour les titres de sociétés situés dans un pays à fiscalité privilégiée - réviser les valeurs locatives dans le cadre de la réforme de la taxe professionnelle - s'interroger sur les dispositifs d'allègement de cotisations et d'exemption d'assiette (abaisser le seuil de sortie des allègements généraux ou limiter leur bénéfice en fonction de la taille des entreprises) et diminuer les taux - réexaminer les exonérations ciblées de cotisations sociales au regard de leur coût et de leur efficacité sur l'emploi - relever le taux de la contribution sur les éléments exemptés de cotisations et de contributions sociales (notamment pour l'épargne salariale et la contribution à la prévoyance complémentaire) 	p. 290
Favoriser l'émergence des ETI : expertiser une augmentation du plafond du bénéfice donnant droit au taux réduit d'IS	p. 292
Simplifier et stabiliser les prélèvements obligatoires : <ul style="list-style-type: none"> - limiter les modifications législatives et réglementaires - réaffirmer le principe de liaison des taux des quatre taxes locales afin de mieux encadrer les taux de la TP et ainsi rééquilibrer les relations entre les entreprises et les collectivités, en supprimant les mécanismes dérogatoires qui se sont multipliés depuis 2002 - intégrer les taux réduits de cotisations sociales dans le mode de calcul de principe des cotisations sociales 	p. 292
Laisser moins de place à l'optimisation : <ul style="list-style-type: none"> - encadrer et suivre de façon opérationnelle les possibilités d'optimisation des entreprises (déclaration par les entreprises des schémas d'optimisation) - annualiser le calcul des allègements généraux - harmoniser les politiques fiscales des pays de l'UE 	p. 293

La fiscalité locale (mai 2010)

Recommandation	Référence
Constituer une assiette mixte pour la taxe d'habitation, intégrant une part de revenu	p. 48
Accroître le recours aux redevances comme source de financement	p. 55
Revaloriser les bases de la taxe d'habitation et de la taxe foncière	p. 65
Substituer une part de la fiscalité locale par des ressources nationales	p. 66
Intensifier les mécanismes de péréquation, notamment en profitant de la réforme de la taxe professionnelle	p. 66
Faire approuver chaque année par le Parlement un objectif de réduction des inégalités entre collectivités	p. 66

Entreprises et « niches » fiscales et sociales : des dispositifs dérogatoires nombreux (octobre 2010)

Recommandation	Référence
Recenser de manière exhaustive les niches sociales, à la fois pour l'ensemble de celles relatives aux régimes obligatoires de base de la sécurité sociale hors régime général et pour celles relevant des prélèvements sociaux hors sécurité sociale	Proposition n° 1 p. 53
Rétablissement l'information relative aux dispositifs dérogatoires grevant les impôts et taxes affectés à la sécurité sociale en compensation des allègements généraux.	Proposition n°2 p. 53
Recenser les dépenses fiscales relatives à la fiscalité locale et restant à la charge des collectivités territoriales	Proposition n°3 p. 53
Justifier davantage les modifications apportées au périmètre des dépenses fiscales et niches sociales	Proposition n°4 p. 53
Préciser les différents systèmes de référence utilisés pour qualifier de dérogation à la norme un dispositif ou un ensemble de dispositifs	Proposition n°5 p. 53
Améliorer le nombre de niches sociales chiffrées et expliciter les modalités de chiffrage utilisées, en particulier pour les exemptions d'assiette	Proposition n°6 p. 54
Présenter une totalisation indicative du coût des niches sociales	Proposition n°7 p. 54
Présenter les normes de référence retenues pour effectuer les chiffrages dans les documents budgétaires	Proposition n°8 p. 54
Mettre en place un processus formalisé de concertation avec l'ensemble des administrations concernées dans le cadre de l'estimation du coût des dispositifs	Proposition n°9 p. 54
Indiquer l'impact chiffré des niches sociales sur les recettes fiscales et réciprocement l'impact des dépenses fiscales sur les finances sociales	Proposition n°10 p. 54
Préserver l'intégralité des prélèvements obligatoires ayant une visée universelle	Proposition n°11 p. 104
Vérifier <i>ex ante</i> la conformité au droit communautaire et international des dispositifs dérogatoires dont l'adoption ou la modification est envisagée	Proposition n°12 p. 106
Définir au niveau organique l'ensemble des mesures visant à encadrer le processus de création et de modification des dispositifs dérogatoires	Proposition n°13 p. 110
Prévoir la non-reconduction systématique d'un dispositif non évalué au cours des trois années suivant son entrée en vigueur	Proposition n°14 p. 111

Inclure systématiquement dans les études d'impact préalables la comparaison des avantages et inconvénients du dispositif dérogatoire envisagé et des mesures alternatives possibles	Proposition n°15 p. 111
Privilégier, toutes choses égales par ailleurs, le mécanisme le moins coûteux pour les finances publiques lors de l'instauration ou la modification d'un dispositif dérogatoire	Proposition n°16 p. 123
Procéder à des ajustements juridiques et techniques du régime de l'auto-entrepreneur afin de dissuader les abus	Proposition n°17 p. 138
Intégrer la logique du contrôle dans le processus d'élaboration des dispositifs dérogatoires	Proposition n°18 p. 139
Mettre en place des plans d'action concertés des administrations de contrôle et autant que de besoin, des administrations sectorielles, afin de permettre un contrôle plus efficace de l'utilisation des dispositifs dérogatoires	Proposition n°19 p. 141
Accroître la taxation des <i>carried-interests</i>	Proposition n°20 p. 146
Accroître l'information sur les échanges internationaux de services, afin de renforcer la connaissance de la pratique des prix de transferts	Proposition n°21 p. 156
Mettre en place un régime de notification des dispositifs d'optimisation fiscale ⁴⁷	Proposition n°22 p. 156
Renforcer l'information sur les conditions d'intervention des intermédiaires spécialisés en matière d'optimisation fiscale et sociale	Proposition n°23 p. 160
Prendre en compte en amont les pratiques d'optimisation non souhaitées qui pourraient être suscitées par la création ou la modification d'un dispositif dérogatoire et analyser ces pratiques dans le cadre de l'évaluation des dispositifs	Proposition n°24 p. 163
Assurer la cohérence entre le programme de rattachement de la mesure / des crédits de compensation et le responsable du programme en charge des dispositifs	Proposition n°25 p. 169
Explicitier systématiquement l'objectif poursuivi par les niches sociales dans le cadre de l'annexe V du PLFSS	Proposition n°26 p. 169
Relever le taux réduit de TVA à 5,5 % applicable à certains engrains au niveau du taux normal de 19,6 %	Proposition n°27 p. 175
Assigner aux dispositifs dérogatoires un objectif clair, explicite et compatible avec les autres objectifs de politique publique	Proposition n°28 p. 176
Supprimer l'exonération de TIPP sur les biocarburants	Proposition n°29 p. 178
Poursuivre la démarche générale d'évaluation des dépenses fiscales et sociales et assurer une diffusion plus large des résultats des évaluations réalisées	Proposition n°30 p. 180
Procéder à des adaptations des allègements généraux de charges sur les bas salaires en adéquation avec l'objectif du dispositif	Proposition n°31 p. 197
Limiter le coût des taux réduits de TVA	Proposition n°32 p. 211
Envisager de cibler le crédit d'impôt apprentissage sur les apprentis les moins qualifiés	Proposition n° 33 p. 216

⁴⁷ Le Conseil avait déjà fait cette recommandation dans son rapport d'octobre 2009 relatif aux *prélèvements obligatoires des entreprises dans une économie globalisée*.

Réduire les exonérations de cotisations sociales pour les entreprises de service au domicile des personnes.	Proposition n°34 p. 219
Réduire significativement l'exonération pour l'embauche de travailleurs occasionnels dans le secteur agricole	Proposition n°35 p. 223
Supprimer les cinq mesures analysées	Proposition n°36 p. 226
Procéder au réexamen de l'ensemble des dispositifs dérogatoires ciblés sur certaines professions	Proposition n°37 p. 226
Remettre en cause le régime des heures supplémentaires	Proposition n°38 p. 229
Définir le régime fiscal des plus petites entreprises devant être privilégié et remettre en cause les dispositifs dérogatoires qui incitent à un comportement inverse	Proposition n°39 p. 237
Réexaminer les dépenses fiscales en faveur des médecins conventionnés du secteur I adhérents d'un organisme de gestion agréé	Proposition n°40 p. 241
Supprimer le crédit d'impôt au titre des dépenses engagées pour la formation du chef d'entreprise	Proposition n°41 p. 242
Mettre fin à l'assouplissement des conditions d'attribution par la doctrine administrative	Proposition n°42 p. 243
Réintégrer l'ensemble des plus-values de cession professionnelle dans l'assiette des cotisations sociales	Proposition n°43 p. 245
Exclure du bénéfice de l'article 151 septies les cessions opérées au profit d'une société contrôlée par le cédant	Proposition n°44 p. 249
Clarifier l'objectif assigné à l'exonération des plus-values professionnelles et simplifier en conséquence le maillage des exonérations	Proposition n°45 p. 251
Envisager l'instauration d'un mécanisme de plafonnement de la déductibilité des intérêts d'emprunt	Proposition n°46 p. 258
Evaluer l'impact économique des réductions de l'IR et de l'ISF liées à la souscription au capital des PME et à la souscription aux parts de fonds communs de placement	Proposition n°47 p. 268
Aligner le taux de réduction ISF (75 % actuellement) sur le taux de réduction IR (25 %) dans le cadre de ces dépenses fiscales	Proposition n°48 p. 268
Supprimer le crédit d'impôt sur les dividendes	Proposition n°49 p. 270
Réduire le niveau de l'abattement forfaitaire	Proposition n°50 p. 270
Accroître la quote-part représentative des frais et charges à incorporer dans les résultats soumis à l'IS de 5 à 10 % ou de 5 à 20 %	Proposition n°51 p. 276
Etudier la possibilité d'un allongement de la durée de détention des titres permettant de bénéficier de cette mesure d'exonération.	Proposition n°52 p. 276
Procéder à des aménagements du régime de l'intégration fiscale, afin de limiter certaines dispositions particulièrement favorables	Proposition n°53 p. 280
Supprimer le régime mondial consolidé	Proposition n°54 p. 282
Relever le taux de détention de 5 à 10 %	Proposition n°55 p. 284
Supprimer le plafonnement, au montant des charges effectivement engagées par la société, de la quote-part pour frais et charges de 5 %	Proposition n°56 p. 284
Conduire une réflexion sur le mode de financement des acquisitions de parts dans des filiales, compte tenu de l'optimisation fiscale ainsi permise	Proposition n°57 p. 284

Clarifier la délimitation entre dépenses éligibles et dépenses non éligibles	Proposition n°58 p. 302
Améliorer les contrôles <i>a priori</i> et <i>a posteriori</i> du CIR	Proposition n°59 p. 303
Améliorer l'efficacité de la dépense, sans remettre significativement en cause l'économie générale du dispositif	Proposition n°60 p. 303
Réduire significativement le coût des exemptions d'assiette en matière d'épargne salariale	Proposition n°61 p. 322
Assujettir les divers avantages affectés à la CSG et à la CRDS	Proposition n°62 p. 326
Resserrer les conditions d'éligibilité au contrat responsable en matière de prévoyance collective et désavantager les contrats non responsables	Proposition n°63 p. 330
Accroître le taux de la taxe prévoyance.	Proposition n°64 p. 331
Accroître la taxation des retraites-chapeaux	Proposition n°65 p. 333
Réintégrer dans l'assiette des cotisations les indemnités versées à l'occasion de ruptures du contrat de travail n'engageant pas de préjudice moral pour les salariés	Proposition n°66 p. 339
Limiter les indemnités de rupture du contrat de travail exemptées au minimum légal, à l'indemnité conventionnelle ou à un seuil forfaitaire	Proposition n°67 p. 339
Evaluer régulièrement l'ensemble des dispositifs zonés et mettre en place au préalable les outils de suivi nécessaire	Proposition n°68 p. 349
Simplifier et harmoniser les dispositifs dérogatoires existants	Proposition n°69 p. 352
Limiter les exonérations zonées de cotisations sociales	Proposition n°70 p. 352