
Le pilotage des finances publiques : améliorer la gouvernance des dispositions financières en matières fiscale et sociale

Objectifs

Le principe du consentement à l'impôt est matérialisé par le vote du Parlement : détermination de l'assiette, du taux et des modalités de recouvrement des impositions de toutes natures (article 34 de la Constitution). Ces dispositions peuvent figurer en loi simple ou en loi de finances. La détermination effective des ressources de l'État relève en revanche des seuls projets de loi de finances (PLF), soumis également au vote du Parlement : la loi de finances autorise chaque année la perception de l'impôt et détermine les recettes de l'État, notamment, ses recettes fiscales.

Ces dispositions, classiques en matière fiscale, ont été étendues au domaine social : les projets de lois de financement de la sécurité sociale (PLFSS) déterminent chaque année les recettes prévisionnelles des organismes de sécurité sociale. Les dispositions relatives aux ressources, cotisations sociales ou impositions, peuvent figurer en loi de financement ou en loi simple¹.

Pourquoi changer ?

On constate depuis plusieurs années **la multiplication des dépenses fiscales et des allègements de charges sociales, le plus souvent ciblés** (sur des secteurs économiques, des zones géographiques, etc.) ou des exemptions d'assiette de cotisations et de contributions sociales, qui tendent à brouiller la stratégie de prélèvements obligatoires et à réduire progressivement le rendement des recettes de l'État et de la sécurité sociale. Ainsi entre 2001 et 2008, le nombre de dépenses fiscales a augmenté de plus de 20% et les montants correspondants, de plus de 15 % (alors que dans le même temps, certaines dépenses fiscales ont été supprimées ou réintégrées au barème de l'impôt).

En outre, la multiplication des « niches » dans le domaine social remet en cause le caractère contributif de certaines prestations, pour lesquelles les droits sont en principe conditionnés par une cotisation préalable (régimes de retraite en particulier). Cette multiplication s'explique en partie par l'absence d'encadrement des dépenses fiscales et des niches sociales, contrairement à ce qui existe pour les dépenses budgétaires avec la norme de dépense. Elle s'explique également par la relative facilité du recours à la dépense fiscale et aux allègements de charges sociales (pour peu qu'ils soient compensés par l'État), qui peuvent figurer en loi ordinaire, à tout moment de l'année.

¹ La loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale réserve cependant aux lois de financement la possibilité de procéder à des allègements de charges sociales non compensés à la sécurité sociale.



Orientations de la politique publique

Le Gouvernement a défini une politique claire en matière de prélèvements obligatoires :

- dès 2007, un allègement de la fiscalité pesant sur les revenus du travail, avec notamment les mesures prises dans le cadre de la loi sur le travail, l'emploi et le pouvoir d'achat (pas d'impôt sur le revenu et allègements de charges sur les heures supplémentaires) et le bouclier fiscal ;
- une revue générale des prélèvements obligatoires, en cours, qui vise à simplifier notre système d'imposition et à réduire les prélèvements obligatoires sur dix ans.

Au-delà, il faut également **assurer une discipline collective plus grande pour limiter les dépenses fiscales aux dispositions réellement nécessaires** et pour lesquelles le recours à un dispositif fiscal, plutôt qu'à une dépense budgétaire, a fait la preuve de sa plus grande efficacité.

Décisions

Définir des règles d'adoption plus strictes pour les dépenses fiscales :

Afin de contribuer à la baisse de nos taux d'imposition et de réduire le « mitage » actuel des recettes, il convient d'améliorer les règles de gouvernance des dépenses fiscales et des mesures de même nature en matière de finances sociales.

Toute création de dépense fiscale nouvelle sera subordonnée à la réalisation d'une étude d'impact préalable et comportant une comparaison des outils fiscaux et budgétaires. Par principe, les dépenses fiscales nouvelles **seront limitées dans le temps** et leur renouvellement conditionné à la réalisation d'une étude d'impact. Enfin, **l'évolution de la liste des dépenses fiscales sera exposée chaque année dans une annexe au PLF qui présentera les règles conduisant à faire le partage entre dépenses fiscales et dispositions constitutives de la norme fiscale.**

Des règles comparables relatives à la limitation dans le temps, à l'obligation d'étude d'impact initiale et d'examen périodique de l'efficacité socio-économique s'appliqueront aux mesures d'exonérations de cotisations sociales et aux dispositifs affectant l'assiette des cotisations et contributions de sécurité sociale.

Par ailleurs, toutes les dispositions fiscales, y compris celles qui sont actuellement présentées dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale, seront incluses au projet de loi de finances, afin d'assurer une meilleure cohérence et une plus grande lisibilité des évolutions fiscales de l'année.

Enfin, il serait souhaitable qu'un **plafond de dépenses fiscales** soit mis en place, afin que la création de nouvelles dépenses fiscales ne constitue pas un moyen de contourner la norme de dépenses qui s'applique au budget de l'État.

Calendrier de mise en œuvre

Le Conseil de modernisation des politiques publiques demande au prochain conseil d'orientation des finances publiques de travailler sur les modalités de mise en œuvre de ces dispositions, ce qui permettra une concertation avec l'ensemble des acteurs concernés, et en particulier le Parlement.

