



Résumé

Les prélèvements obligatoires (PO) représentent fin 2011 environ 43,7 % du PIB et devraient atteindre 45 % en 2012. Cela représente 872 Md€, dont plus de la moitié (448 Md€) financent les administrations de Sécurité sociale. La France a un taux de PO

traditionnellement plus élevé que la moyenne des pays développés, mais c'est davantage leur structure que leur niveau absolu qui pose problème aujourd'hui. Avec des taux de prélèvements comparables, les pays du Nord de l'Europe ont un système plus compétitif et perçu comme plus équitable.

Le système fiscal français est complexe car il résulte de la superposition de différents dispositifs, accumulés sans aucune réflexion d'ensemble. Pourtant, il se distingue du reste des pays de l'OCDE par quelques caractéristiques marquantes : une taxation de la consommation peu élevée et – jusqu'il y a peu – en baisse tendancielle ; une imposition du travail très élevée et tout particulièrement pour les employeurs ; enfin, une taxation du capital, contrairement à une idée reçue, concentrée sur le stock de capital et beaucoup moins sur ses revenus.

Dès lors, si les PO français sont élevés, ils sont surtout concentrés sur les outils de production : le travail et le capital productif. Cela n'empêche pas le système fiscal d'être perçu

comme injuste par de nombreux Français : la multiplication des dispositifs dérogatoires (niches fiscales) offre en effet de nombreuses possibilités d'échapper en partie à l'impôt.

Le rapport de l'Institut Montaigne propose une réforme d'ensemble du système fiscal selon trois axes :

- la compétitivité : la structure des prélèvements fiscaux doit être adaptée à une économie ouverte, où les facteurs de production (travail et capital) sont mobiles. La fiscalité est un des principaux éléments de l'attractivité d'un pays, même si ce n'est pas le seul ;
- l'équité : le système fiscal doit être juste pour être accepté socialement. L'équité ne doit pas toutefois être analysée impôt par impôt : c'est le système fiscal et social dans son ensemble qu'il faut appréhender. Ainsi, ce sont les prestations sociales qui contribuent le plus à la redistribution des richesses dans notre pays ;
- l'efficacité : le système fiscal doit procurer aux administrations publiques des ressources pour fonctionner. Il doit également être stable et aussi simple que possible.

En matière fiscale, les choix sont désormais contraints et urgents. Compte tenu de la dégradation de la situation économique, le prochain gouvernement devra mettre l'accent sur la compétitivité, tout en préservant les ressources fiscales des administrations publiques. Enfin, les efforts devront être équitablement répartis car les réformes fiscales à venir ne seront acceptées qu'à condition d'être justes.

Les propositions de l'Institut Montaigne

UNE FISCALITÉ PLUS COMPÉTITIVE

I. Diminuer la taxation du travail

Pour que notre système fiscal soit plus favorable à la compétitivité des entreprises et à l'emploi, un transfert massif de charges pesant sur le travail doit être opéré. Cela peut passer par la suppression de plus de 30 Md€ de cotisations patronales « famille », compensée par une augmentation du taux normal de TVA à 23 %, la suppression des taux réduits pour les secteurs abrités de la concurrence internationale et la proposition d'un taux de TVA majoré à 33 % pour certains produits.

Une alternative serait de cibler les allègements de charges sur le secteur le plus exposé à la concurrence internationale, à savoir l'industrie. La mise en œuvre de cette mesure serait toutefois plus complexe juridiquement (aides d'État) et techniquement (périmètre des entreprises éligibles).

II. Alléger la taxation sur le cycle de production des entreprises

Renforcer la compétitivité du système fiscal français implique de réduire les prélèvements pesant sur les facteurs de production, c'est-à-dire sur l'emploi et sur l'investissement, comme l'ont fait la plupart des pays de l'OCDE. La priorité est la réduction

des prélèvements assis sur la masse salariale et sur les actifs productifs, l'imposition des bénéficiaires pouvant au contraire demeurer en l'état.

Nombre de ces prélèvements sur la masse salariale ou le chiffre d'affaires se caractérisent par une affectation des ressources peu transparente et par une efficacité limitée, de sorte qu'une dotation budgétaire annuellement reconduite, après évaluation, serait plus justifiée que l'affectation permanente d'une ressource fiscale pesant sur le travail et l'investissement.

La suppression du 1 % logement, de la contribution aux organismes de formation, de la contribution à la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, de la contribution sociale de solidarité des sociétés et d'autres petites taxes sur le chiffre d'affaires et le capital productif, permettrait d'alléger les prélèvements obligatoires d'un point de PIB (19 Md€).

Conjuguée au transfert de la CVAE sur les bénéficiaires des entreprises et au basculement d'une partie du financement de la protection sociale sur la TVA, c'est un choc fiscal positif en faveur de l'emploi et de l'investissement de 2,8 points de PIB qui est proposé ici, soit un montant d'une ampleur jamais atteinte par aucune réforme menée ces vingt dernières années.

Pour renforcer l'équité des prélèvements obligatoires sur les entreprises, il est également proposé, à coût neutre pour les finances publiques, de mieux encadrer la déductibilité des frais financiers supportés par les entreprises.

UNE FISCALITÉ PLUS JUSTE

III. Rendre à l'impôt sur le revenu plus de progressivité

L'impôt sur le revenu doit retrouver davantage de progressivité et d'efficacité, en attaquant de front le problème des niches fiscales.

Deux options sont possibles :

- une suppression totale des niches, avec un abaissement du barème pour éviter une hausse trop brutale de la charge d'imposition ;
- une suppression des 46 niches jugées inefficaces (cf. le rapport que leur a consacré l'Inspection générale des finances), accompagnée d'un plafonnement global strict pour l'ensemble des niches restantes.

Quelle que soit l'option retenue, les recettes fiscales seront accrues d'environ 15 Md€, soit une division par deux du coût actuel des niches fiscales de l'impôt sur le revenu.

IV. Taxer les rentes et non le capital productif

La fiscalité du patrimoine doit être réorientée vers la taxation des rentes ou du capital non directement productif et allégée sur les actifs nécessaires à la production. Cela implique une hausse des droits de succession et un réaménagement de l'ISF en supprimant la plupart des niches, l'objectif de sa suppression étant réaffirmé lorsque les finances publiques seront rééquilibrées. Pour la fiscalité de l'épargne, les avantages fiscaux devraient être recentrés en faveur de l'épargne longue (notamment au sein des PEA et assurance vie). Enfin, dans un

souci d'équité, les mutations trans-générationnelles peuvent également être encouragées, à coût neutre pour les finances publiques.

UNE FISCALITÉ ENVIRONNEMENTALE PLUS AMBITIEUSE

V. Intégrer dans notre fiscalité les objectifs européens de lutte contre le changement climatique

En matière de fiscalité environnementale, les mesures suivantes permettraient d'accroître les recettes publiques et de supprimer les distorsions fiscales entre sources d'énergie qui ne seraient pas justifiées d'un point de vue environnemental :

- alignement progressif (d'ici 2017) de la fiscalité du gazole sur celle de l'essence ;
- suppression de l'exonération totale de taxe intérieure sur la consommation de gaz naturel des particuliers ;
- rénovation de la contribution au service public de l'électricité (CSPE) et alignement de son taux sur les besoins de financement des énergies renouvelables ;
- proposition d'une taxe carbone aux frontières à l'échelle de l'Union européenne.

UNE POLITIQUE FISCALE À NOUVEAU COMPRÉHENSIBLE ET PRÉVISIBLE

VI. Conclure un pacte de stabilité fiscale

Afin de rendre la politique fiscale de nouveau prévisible pour les contribuables, particuliers comme entreprises, le prochain gouvernement pourrait s'engager politiquement sur un « pacte de stabilité fiscale », avec les principes suivants :

- le maintien pendant cinq ans des principales mesures adoptées au début de la législature, pour leur permettre de produire des effets dans la durée ;
- l'application des réformes pour l'avenir uniquement, en refusant toute rétroactivité de la loi fiscale qui modifierait en cours d'année le régime fiscal d'opérations déjà effectuées.

Un tel pacte, non juridique, aurait surtout pour objectif de renforcer la confiance des acteurs économiques dans la stabilité et la prévisibilité de la politique fiscale et d'agir positivement sur leurs anticipations.

Bilan chiffré des propositions (en milliards d'euros)

Mesures	Recettes
Suppression des niches (ISF-IR)	+ 15,5
Transfert de charges sociales	-5,6
Droits de succession	+ 2,5
Fiscalité environnementale	+ 6,75
Réforme de l'IS	+ 10,5
Allègement des taxes sur le cycle de production	-29,4
Total	+ 0,25