

INSTITUT
MONTAIGNE



Une fiscalité au service de la « social compétitivité »

RAPPORT MARS 2012

L'Institut Montaigne est un laboratoire d'idées - *think tank* - créé fin 2000 par Claude Bébéar et dirigé par Laurent Bigorgne. Il est dépourvu de toute attache partisane et ses financements, exclusivement privés, sont très diversifiés, aucune contribution n'excédant 2 % de son budget annuel. En toute indépendance, il réunit des chefs d'entreprise, des hauts fonctionnaires, des universitaires et des représentants de la société civile issus des horizons et des expériences les plus variés. Il concentre ses travaux sur trois axes de recherche :

Cohésion sociale

Mobilité sociale, intégration des minorités, légitimité des élites...

Modernisation de l'action publique

Réforme de l'État, éducation, système de santé...

Stratégie économique et européenne

Compétitivité, spécialisation industrielle, régulation...

Grâce à ses experts associés (chercheurs praticiens) et à ses groupes de travail, l'Institut Montaigne élabore des propositions concrètes de long terme sur les grands enjeux auxquels nos sociétés sont confrontées. Il contribue ainsi aux évolutions de la conscience sociale. Ses recommandations résultent d'une méthode d'analyse et de recherche rigoureuse et critique. Elles sont ensuite promues activement auprès des décideurs publics.

À travers ses publications et ses conférences, l'Institut Montaigne souhaite jouer pleinement son rôle d'acteur du débat démocratique.

L'Institut Montaigne s'assure de la validité scientifique et de la qualité éditoriale des travaux qu'il publie, mais les opinions et les jugements qui y sont formulés sont exclusivement ceux de leurs auteurs. Ils ne sauraient être imputés ni à l'Institut, ni, a fortiori, à ses organes directeurs.

*Il n'est désir plus naturel
que le désir de connaissance*

INSTITUT
MONTAIGNE



Une fiscalité au service de la « social compétitivité »

MARS 2012

PRÉFACE

Les prélèvements obligatoires représentent un montant qui approche les 900 milliards d'euros, montant qui touche quotidiennement la vie des Français, qu'ils consomment, épargnent, créent de l'emploi, possèdent un logement, ou travaillent. Les services publics dont ils bénéficient en sont la contrepartie directe.

Avec la campagne présidentielle, les propositions fiscales fusent dans de multiples directions. Certaines vont dans le bon sens, mais la plupart d'entre elles sont formulées de manière désordonnée, sans cohérence d'ensemble, et sans qu'aucune n'envisage réellement de transformer la logique sous-jacente à notre système de prélèvements obligatoires.

L'Institut Montaigne publie aujourd'hui sa contribution au débat fiscal. Établi par un groupe de travail réunissant des personnalités de sensibilités politiques et d'horizons divers, ce rapport affirme un parti pris résolu : celui d'une refonte globale de notre système fiscal dans un sens plus favorable à la compétitivité et à la production, tout en renforçant l'équité entre contribuables et en sanctuarisant les ressources, de manière à ne pas entraver l'action publique. Dans un souci d'acceptabilité de la réforme et de réalisme financier, ces propositions sont formulées à recettes publiques constantes. Le sujet des dépenses publiques n'est pas traité ici. Les questions soulevées par la nécessité de réduire les dépenses d'intervention seront présentées dans une contribution ultérieure.

Notre système de prélèvements obligatoires est devenu tellement complexe qu'il est possible d'améliorer à la fois les trois objectifs de

compétitivité, d'équité et de rendement de l'impôt. Plusieurs axes sont développés : l'imposition des profits réalisés plutôt que des facteurs de production (travail et capital), des rentes plutôt que des actifs productifs, la suppression des mesures fiscales limitant la progressivité de l'imposition des revenus ou n'ayant pas fait la preuve de leur efficacité économique (taux réduits de TVA notamment), ou encore la réorientation de la fiscalité de l'épargne vers la détention longue d'actifs.

Ce rapport souligne enfin que la véritable réforme des prélèvements obligatoires doit être globale : proposer de modifier à la marge l'impôt sur le revenu ou la TVA ne peut avoir, compte tenu de l'importance des masses financières en jeu, qu'un impact marginal sur l'économie française.

Au total, c'est un choc fiscal positif de 2,8 points de PIB en faveur de la « social-compétitivité », c'est-à-dire en faveur de l'emploi et de l'investissement, qui est proposé dans ce rapport. Il s'agit là d'un montant réaliste, à la portée d'une véritable ambition de changement, mais d'une ampleur jamais atteinte par aucune réforme menée ces vingt dernières années.

Claude Bébéar

Président de l'Institut Montaigne

SOMMAIRE

INTRODUCTION	3
I - LA STRUCTURE DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES N'EST PLUS COMPATIBLE AVEC LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE FRANÇAIS.....	5
1.1. Des prélèvements obligatoires en hausse constante.....	5
1.2. Le décrochage économique de la France et le rôle de la fiscalité.....	10
1.3. La structure des prélèvements obligatoires français défavorise la production.....	14
II - PROPOSITIONS POUR UNE NOUVELLE DONNE FISCALE	19
2.1. Une fiscalité plus compétitive.....	19
2.2. Une fiscalité plus juste	47
2.3. Une fiscalité environnementale plus ambitieuse	68
2.4. Une fiscalité plus simple et plus stable.....	76
2.5. L'agenda et l'équilibre financier de la réforme	79
ANNEXES.....	83
REMERCIEMENTS.....	89

INTRODUCTION

Les prélèvements obligatoires représentent 872 milliards d'euros (Md€), dont plus de la moitié (448 Md€) finance les administrations de sécurité sociale. Un tiers des prélèvements obligatoires finance l'État (266 Md€) et un peu plus de 10 % les collectivités territoriales (88 Md€)¹.

Pour donner quelques ordres de grandeur, les principaux prélèvements obligatoires sont les cotisations sociales (320 Md€), la taxe sur la valeur ajoutée (TVA, 127 Md€ en 2010), la contribution sociale généralisée (CSG, 84 Md€) et l'impôt sur le revenu (IR, 51 Md€), dont les recettes diminuent tendanciuellement, ou encore l'impôt sur les sociétés (IS, 32 Md€). Les autres prélèvements significatifs sont la contribution économique territoriale (CET, moins de 20 Md€), la taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques (TICPE, 24 Md€), la taxe sur les salaires (11 Md€), les droits de mutation à titre gratuit (DMTG, 8,7 Md€), les droits de mutation à titre onéreux (DMTO, 7 Md€), l'impôt sur la fortune (ISF, 4,4 Md€), la taxe d'habitation (15 Md€), les taxes foncières (25 Md€ avant dégrèvements) ou encore le versement transport (6 Md€).

Au-delà de ces masses financières considérables, la fiscalité est l'un des principaux leviers à la disposition des pouvoirs publics pour financer et orienter les politiques publiques. En période de crise économique et sociale, les mesures fiscales revêtent une importance d'autant plus grande pour concilier trois objectifs :

- la compétitivité : la structure des prélèvements fiscaux doit être adaptée à une économie ouverte, où les facteurs de production

¹ Le solde étant affecté aux organismes divers d'administration centrale et à l'Union européenne.

(travail et capital) sont mobiles. La fiscalité est l'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 toutefois pas être analysée impôt par impôt : c'est le système fiscal et social dans son ensemble qu'il faut appréhender. 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.

La conciliation de ces trois objectifs n'est pas toujours aisée : une mesure optimale sur le plan économique peut s'avérer inéquitable et vice-versa.

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 inévitables efforts devront être équitablement répartis car les réformes fiscales à venir ne seront acceptées qu'à condition d'être justes.

LA STRUCTURE DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES N'EST PLUS COMPATIBLE AVEC LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE FRANÇAIS

1.1. **Des prélèvements obligatoires en hausse constante**

Les prélèvements obligatoires représentent fin 2011 environ 43,7 % du PIB, et devraient atteindre 45 % en 2012 compte tenu des mesures supplémentaires décidées en août et novembre 2011.

La France a un taux de prélèvements obligatoires traditionnellement plus élevé que la moyenne des pays développés qui s'explique largement par un taux de prélèvements sociaux très supérieur à la moyenne. Le taux de prélèvements obligatoires est en forte augmentation sur le long terme : il représentait 34,5 % du PIB français en 1965 et a atteint un pic à 45,8 % en 1999.

Bien comprendre la notion de prélèvements obligatoires

La notion de prélèvements obligatoires est la meilleure approximation des impôts et cotisations payés par une Nation, mais quelques réserves doivent être mentionnées.

Tout d'abord, elle ne traduit pas exhaustivement l'intégralité des impôts payés par les ménages et les entreprises. Des contributions

acquittées en contrepartie d'un service ne sont pas considérées comme des prélèvements obligatoires, même si elles sont payées par tous : c'est, par exemple, le cas en France de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (5 Md€) ou des dépenses de formation des entreprises (plus de 5 Md€). D'autres impôts ne sont pas obligatoires et ne sont donc pas comptabilisés comme prélèvements obligatoires, comme par exemple l'impôt culturel (*Kirchensteuer*) en Allemagne (même s'il est payé volontairement par la majorité des Allemands et représente plus de 8 Md€).

Ensuite, elle repose sur des conventions statistiques et comptables propres à chaque organisme. A titre d'exemple, l'écart de taux de prélèvements obligatoires entre la France et l'Allemagne varie entre deux et trois points de PIB dans les statistiques d'Eurostat, mais de quatre à cinq points dans celles de l'OCDE².

Enfin, les prélèvements obligatoires sont le reflet de l'organisation fiscale et sociale d'un État. Un taux élevé dans un pays traduit aussi un niveau de dépense publique élevé : il peut s'expliquer par des services publics ou sociaux fournis par l'État plus étendus que dans d'autres pays. C'est en particulier le cas de la France, où les prestations sociales sont accordées selon des limites moins contraignantes que celles en vigueur dans la plupart des autres pays européens (taux de remplacement des pensions, plafonds de Sécurité sociale des indemnités chômage, etc.). De plus, en France, 100 % de la population est couverte par l'assurance maladie publique, qui doit bien être financée par des impôts ou des cotisations, alors que dans d'autres pays une

² Cette différence tient aux modes de comptabilisation des crédits d'impôt, des cotisations sociales volontaires et des transferts entre administrations (entre État et administrations sociales, notamment).

partie importante de la population s'assure auprès de compagnies privées et paye des primes qui ne sont pas des prélèvements obligatoires (11 % de la population en Allemagne, par exemple).

Si on compare la France aux pays de l'OCDE, le taux français de prélèvements obligatoires est certes supérieur à la moyenne de cette zone, mais il ne s'en écarte plus sensiblement depuis 1985. Le taux moyen dans l'OCDE était de 25,8 % en 1965, 32 % en 1985 et dépasse 35 % au début des années 2000. L'augmentation a donc été forte dans tous les pays développés, mais la France a maintenu le même écart avec les autres pays de l'OCDE sur les 25 dernières années. Depuis 1985, le taux français est donc supérieur à la moyenne OCDE de huit à dix points de PIB, selon les années, mais il ne progresse pas plus vite que cette dernière (Annexe 1).

Au cours de la dernière décennie, les variations du taux de prélèvements obligatoires français s'expliquent principalement par les évolutions de la conjoncture économique même si, ponctuellement, des variations de quelques dixièmes de points traduisent certaines réformes fiscales (comme la baisse d'un point du taux normal de TVA en 2000, la réforme de l'IRPP³ qui a diminué ses recettes d'environ 10 %, les allègements de charges sociales sur les bas salaires, ou encore la loi dite TEPA⁴).

³ La loi de finances pour 2006 a réformé l'impôt sur le revenu : réduction du nombre des tranches de sept à cinq, diminution du taux marginal supérieur de 48 % à 40 %, intégration au barème de l'abattement de 20 % au titre des frais professionnels et modification des abattements et contributions appliqués aux revenus fonciers.

⁴ Loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat. Les principales mesures fiscales contenues dans cette loi sont l'exonération d'impôt et de charges sociales des heures supplémentaires, le crédit d'impôt pour les intérêts d'emprunt afférents à l'acquisition de la résidence principale et la réforme des droits de succession et donation.

Aucune réforme fiscale d'ampleur n'a substantiellement modifié ni le niveau ni la structure des prélèvements obligatoires français, qui semblent faire l'objet d'un consensus remarquable, quelles que soient les alternances politiques.

C'est notamment le cas pour les prélèvements destinés à la Sécurité sociale qui atteignent plus de 23,8 % du PIB, en hausse constante depuis 10 ans, soit le niveau le plus élevé au sein de l'OCDE même comparé à des États ayant une dépense sociale importante comme l'Allemagne. Ce choix français n'est pas sans lien avec la difficulté à maîtriser la dynamique de la dépense sociale, d'autant plus que le recours aux taxes affectées garantit des ressources pérennes aux organismes sociaux et accentue ce phénomène.

Notre système fiscal présente un certain nombre de caractéristiques distinctives des autres pays, très dommageables à la fois pour la compétitivité française, pour l'équité fiscale et pour le rendement des impôts :

- le taux global de prélèvements obligatoires s'établit à un niveau très supérieur en France par rapport à celui constaté dans la moyenne des pays de l'OCDE et des pays de l'Union européenne, même si d'autres pays connaissent des taux plus élevés (Suède, Danemark, Belgique). Dans un contexte accru de concurrence fiscale, cet indicateur joue en défaveur de l'attractivité économique de la France. En 2009, une étude réalisée pour la Banque mondiale classait ainsi la France au 59^e rang mondial en matière d'attractivité fiscale⁵, ce classement s'expliquant autant par le niveau des impôts que par l'instabilité de la norme fiscale ;

⁵ PricewaterhouseCoopers, *Paying Tax, the global picture*, 2009.

I. LA STRUCTURE DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES N'EST PLUS COMPATIBLE AVEC LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE FRANÇAIS

- la complexité fiscale française s'illustre par le nombre de prélèvements obligatoires : il en existe plus de 100 en France, moitié moins dans la plupart des pays de l'OCDE. C'est autant un coût de gestion pour l'administration et les contribuables (ménages et entreprises), qu'un facteur d'inefficacité pour la conduite des politiques publiques et le rendement de l'impôt ;
- la France utilise beaucoup plus fréquemment que ses voisins l'instrument fiscal. Il en résulte une multiplication de niches et de systèmes dérogatoires, une prolifération de prélèvements et la pratique répandue d'affecter directement une taxe à un organisme administratif. Dans un tel contexte, il est politiquement beaucoup plus difficile de réformer un dispositif que s'il était simplement financé par une dotation budgétaire (elle-même financée par une hausse d'un impôt général comme la TVA ou la CSG), qui peut être reconduite ou supprimée annuellement.

Mais malgré leur niveau élevé, les prélèvements obligatoires ne suffisent pas à couvrir la dépense publique⁶, qui est largement financée par endettement. Tout questionnement sur la fiscalité doit conserver à l'esprit ce contexte, très contraignant, d'une dépense publique élevée et d'une croissance économique faible. En conséquence, toute dégradation des recettes des administrations publiques sans réduction au moins équivalente de la dépense risquerait d'avoir des conséquences financières très dommageables pour le pays.

⁶ Les administrations publiques disposent d'autres recettes que les prélèvements obligatoires : les recettes de production (recettes contre services rendus), qui concernent surtout les collectivités territoriales et les administrations de Sécurité sociale, représentent 3,5 points de PIB, et les revenus de propriété (par exemple, des dividendes), qui représentent 1 point de PIB. La dépense publique atteint en 2010 environ 54 % du PIB, financée à hauteur de 42,5 points de PIB par les prélèvements obligatoires, 4,5 points de recettes de production et de revenus de la propriété publique et le reste par endettement (déficit budgétaire d'environ sept points de PIB).

Un système fiscal plus compétitif et plus équitable passerait sans doute par une diminution du taux global de prélèvements obligatoires. Dans le contexte actuel, il n'est pas possible de raisonner autrement qu'à prélèvements constants.

1.2. Le décrochage économique de la France et le rôle de la fiscalité

Depuis le début des années 2000, la France a décroché par rapport aux autres pays européens (et encore plus par rapport aux grands pays émergents) sur tous les indicateurs économiques⁷, à l'exception de ceux mesurant la pauvreté et les inégalités. Le niveau et la structure des prélèvements obligatoires n'en sont pas les seuls responsables : les causes sont à rechercher dans de multiples variables économiques. Ils représentent néanmoins un facteur aggravant lorsque les indicateurs se dégradent.

La France se caractérise par une croissance du PIB faible et dont le niveau structurel est en baisse tendancielle depuis 20 ans. La croissance moyenne annuelle sur la dernière décennie est en ligne avec la moyenne européenne (1,5 % en France contre 1,6 % dans l'Union européenne à 27 - UE). Cette donnée ne doit cependant pas dissimuler une réalité masquée par la crise des années 2008 à 2010, moins marquée en France que dans les autres pays. Si on s'arrête à l'année 2008, la croissance française est, en moyenne annuelle, inférieure de 0,4 point à la moyenne de l'UE. Dans ce contexte, le chômage ne peut qu'être élevé : il est de 9,8 % en novembre 2011 (soit la moyenne dans l'UE), mais il n'est jamais

⁷ Les données de cette partie sont extraites d'Eurostat.

I. LA STRUCTURE DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES N'EST PLUS COMPATIBLE AVEC LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE FRANÇAIS

descendu en-dessous de 7,8 % sur la décennie, alors qu'avant la crise il était passé sous les 7 % en moyenne dans l'Union européenne début 2008, et qu'en Allemagne, du fait des importantes réformes du marché du travail (lois Hartz) et d'un système organisé de chômage partiel, il atteint aujourd'hui un minimum historique de 5,5 %.

Les causes de ce décrochage économique sont multiples et ne sont ici que brièvement énumérées :

- une faible participation au marché du travail, en particulier des jeunes et des seniors : les taux d'emploi et d'activité français sont très inférieurs à ceux des grands pays industrialisés (respectivement 64 % et 70 % en France, contre 70 % et 76 % en Allemagne par exemple) et surtout n'ont pratiquement pas évolué depuis 20 ans alors qu'ils ont augmenté de cinq à dix points partout ailleurs ;
- un déficit commercial proche des quatre points de PIB fin 2011 (70 Md€), niveau jamais atteint dans l'histoire récente⁸. La France perd des parts de marché à l'export : en 2000, les exportations françaises représentaient 12,7 % des exportations européennes hors de l'UE, elles n'en représentent plus que 9,8 % en 2009. Pour les exportations intra-UE, leur part est passée sur la même période de 14,7 % à 12 %. Cette situation est commune à de nombreux pays industrialisés, à l'exception notable de l'Allemagne, dont les excédents commerciaux varient entre quatre et sept points de PIB depuis 2002 ;

⁸ Ce constat doit être relativisé par l'importance des flux de capitaux entrant et sortant de France, qui témoignent de l'attractivité du pays et de sa capacité à investir à l'étranger.

- le coût du travail⁹ est l'un des plus élevés au monde mais il ne s'est pas significativement dégradé en France : il a évolué dans les mêmes proportions que l'inflation et la productivité au cours des années 2000. En revanche, il a été réduit d'environ deux points dans l'Union européenne à 27, et de plus de cinq points en Allemagne. L'analyse de l'exemple allemand montre que cette évolution s'explique moins par des réformes fiscales que par les accords de modération salariale, qui sont un levier beaucoup plus puissant¹⁰ ;
- une capacité d'investissement limitée par un contexte financier peu propice, caractérisé par une dette publique élevée. Depuis 1974, la France n'a plus connu d'excédent budgétaire et est en déficit constant. Le déficit public, qui était supérieur à trois points de PIB avant la crise, a atteint 7,5 % du PIB en 2009, 7 % du PIB en 2010, et serait proche de 5,5 % en 2011. La dette atteint 85,3 % du PIB¹¹ : elle a plus que triplé en 30 ans et du fait de la crise économique, a progressé de presque 20 points depuis 2007. Toutefois, alors que la France était traditionnellement plus endettée que les autres grands pays industrialisés, la crise a eu tendance à ramener les autres pays, plus touchés que la France, à son niveau : l'endettement français se situe désormais dans la moyenne de la zone euro.

⁹ Mesuré ici par le coût salarial unitaire réel, qui combine évolution des salaires, de la productivité, et de l'inflation. Sur un indice 100 en 2000, il est de 100,1 en France en 2011 (ce qui signifie que les salaires ont évolué exactement comme la productivité et l'inflation) ; de 97,8 dans l'UE à 27, et de 95,3 en Allemagne (ce qui signifie que les salaires ont augmenté moins vite que l'inflation et la productivité, d'environ 5 %).

¹⁰ Le coût du travail dans l'industrie manufacturière allemande était de 10 % supérieur au coût du travail français en 2000 ; il est équivalent aujourd'hui. Cette amélioration de 10 points s'explique pour à peine 1,5 point par des baisses de charges sociales, le reste s'expliquant par les accords de modération salariale (source : Cour des comptes, *Les prélèvements obligatoires en France et en Allemagne*, 2011).

¹¹ Source INSEE, comptes nationaux du T3, 2011.

I. LA STRUCTURE DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES N'EST PLUS COMPATIBLE AVEC LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE FRANÇAIS

Les seuls indicateurs économiques favorables à la France par rapport aux autres pays de l'OCDE sont ses indicateurs sociaux, qui se sont globalement améliorés depuis 20 ans, alors qu'ils se sont détériorés dans la plupart des pays de l'OCDE. Le taux de pauvreté¹² est passé de 16 % à 12,9 % en France entre 2000 et 2009, mais de 10 % à 15,5 % en Allemagne sur la même période, pour ne prendre que cet exemple. Ce succès, qui s'explique par le modèle social français, produit cependant un résultat paradoxal : le taux de pauvreté au travail¹³ varie autour de 7 % en France depuis 10 ans, alors qu'il a augmenté de 4 % à 7 % en Allemagne. Cela signifie que, si globalement la pauvreté a été réduite en France, cela a bénéficié avant tout aux catégories hors population active (retraités, parents retirés du marché du travail, jeunes peu diplômés) et non à ceux qui travaillent.

A ces difficultés économiques s'ajoute la difficulté de conduire des réformes structurelles en France. La forte opposition exprimée sur les sujets de réforme contraste avec le volontarisme britannique ou avec la capacité de consensus allemand, aussi bien entre partis politiques (contrats de coalition) qu'entre partenaires sociaux (accords sur les salaires, la durée de travail et l'emploi).

Enfin, la part dans le PIB français de la consommation des ménages, financée par endettement de l'État (assurant ainsi des transferts de revenu ou la fourniture de services publics gratuits) est prépondérante, au détriment de l'investissement et de la balance commerciale. Cet état de fait limite l'accumulation du capital, l'investissement et l'accroissement de la production potentielle, seuls moteurs de la

¹² Défini comme un revenu inférieur à 60 % du revenu médian (données Eurostat).

¹³ Proportion de personnes qui ont un emploi et dont le revenu est inférieur à 60 % du revenu médian.

croissance de moyen terme. Cette situation n'est pas soutenable sur le long terme et arrive aujourd'hui à la fin d'un cycle : une Nation ne peut dépenser et consommer durablement plus qu'elle ne produit. La réforme des prélèvements obligatoires ne constitue pas le seul levier d'un rebond de l'économie française, qui doit se réorienter vers la production et l'investissement, mais elle a aujourd'hui un rôle déterminant à jouer, afin d'améliorer le cadre dans lequel s'inscriront les indispensables réformes structurelles.

1.3. La structure des prélèvements obligatoires français défavorise la production

Les prélèvements obligatoires peuvent être décomposés en trois agrégats :

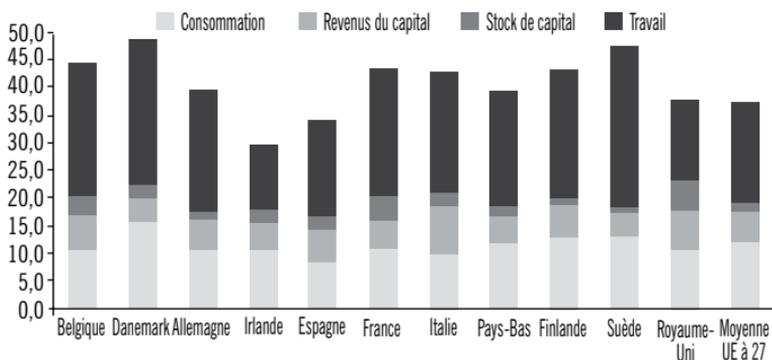
- ceux générés par une taxation de la consommation (TVA et accises, une partie de la taxe d'habitation en France, taxes sur les conventions d'assurance, taxes sur les jeux et loteries, TGAP, octroi de mer, contribution au service public de l'électricité, etc.) ;
- ceux issus de la taxation du travail, c'est-à-dire la taxation des seuls salaires (recettes générées par l'imposition des salaires, soit une partie de l'IRPP, de la CSG et de la CRDS en France), cotisations sociales, contributions assises sur la masse salariale, etc. ;
- ceux assis sur la taxation du capital, c'est-à-dire : a) la taxation du stock de capital : droits de mutation, taxes foncières, taxation sur les actifs des entreprises (y compris les taxes sur le chiffre d'affaires) et sur les actifs des ménages (foncier et ISF par exemple), b) la taxation des revenus du capital : imposition des loyers,

I. LA STRUCTURE DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES N'EST PLUS COMPATIBLE AVEC LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE FRANÇAIS

dividendes et intérêts, des bénéfices des sociétés et des revenus des travailleurs indépendants.

Si l'on décompose le système fiscal des pays de l'Union européenne selon ces trois agrégats, trois constats apparaissent pour notre pays.

Prélèvements obligatoires par agrégat en 2008¹⁴ (en % PIB)



Source : Données Eurostat (*Taxation Trends*).

La France impose moins la consommation (10,7 % de PIB en France, moyenne de 12 % dans l'UE à 27). En Europe, seules l'Italie (9,8 % PIB) et l'Espagne (8,4 %) taxent moins cet agrégat. Les autres grands pays européens se situent à des niveaux comparables à la France, autour de 10-10,5 % du PIB (Royaume-Uni, Allemagne).

¹⁴ Pour éviter les perturbations statistiques liées à la crise (qui affecte les années 2009 et 2010), les comparaisons sont réalisées sur la base des données de l'année 2008. Aucune réforme fiscale d'ampleur n'étant intervenue depuis, ces éléments de comparaison sont toujours valables.

Le travail y est plus taxé que la moyenne européenne (22,6 % du PIB contre 17,5 % dans l'UE à 27) mais pas significativement plus que les autres grands pays européens (21,8 % en Allemagne ; 21,6 % en Italie ; 20,3 % aux Pays-Bas). La moyenne européenne est tirée vers le bas par la très faible taxation pratiquée dans les pays d'Europe de l'Est, comprise entre 10 % et 15 % du PIB (le Royaume-Uni, avec une taxation du travail de 14,1 % du PIB, fait figure d'exception dans ce groupe de pays).

Enfin, contrairement à une idée reçue, la France taxe beaucoup plus significativement le capital que les autres pays européens (9,8 % contre 7,5 % dans l'UE à 27). C'est une difficulté car, contrairement au travail et à la consommation, le capital est une assiette en partie mobile. Une analyse plus fine de cet agrégat montre que la France taxe surtout les entreprises plus que les autres pays européens, ce qui la distingue par exemple d'un pays comme le Royaume-Uni, dont le niveau élevé d'imposition du capital (12,6 % du PIB) s'explique très largement plus par une forte taxation des successions et du foncier.

C'est en fait sur le stock de capital que la taxation française paraît exorbitante en comparaison des autres pays (4,5 % du PIB en France, contre 1,9 % en moyenne dans l'UE à 27), Royaume-Uni mis à part (5,6 % du PIB). La France se caractérise soit par des taxes qui n'existent pas dans les autres pays, soit par des impositions ayant un équivalent dans les autres pays, mais avec une assiette plus large et/ou un taux plus élevé. Nombre de ces taxes pèsent sur le cycle de production des entreprises, alors que cette assiette est très peu imposée dans les autres pays européens.

Le système fiscal français est complexe. Il est le résultat 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 en baisse tendancielle, une imposition du travail très élevée et, contrairement à une idée reçue, une taxation du capital importante. Elle est concentrée sur le stock de capital et beaucoup moins sur ses revenus.

En un mot, les prélèvements obligatoires français sont élevés et, de plus, ils sont concentrés sur les outils de production : le travail et le capital productif. Des prélèvements obligatoires élevés et structurés de cette manière sont supportables en période de forte croissance économique ; en période de faible croissance, ils deviennent un handicap.

Le système fiscal français est aujourd'hui à bout de souffle : il défavorise la compétitivité de notre pays, il est perçu comme injuste et son rendement est tellement limité que, pour obtenir des recettes fiscales suffisantes, notre pays doit sans cesse créer de nouveaux impôts.

PROPOSITIONS POUR UNE NOUVELLE DONNE FISCALE

2.1. Une fiscalité plus compétitive

2.1.1. Adapter le financement de la protection sociale à la mondialisation

1. Le système fiscal impose trop le travail et pas assez la consommation

La consommation est une assiette non-délocalisable

La France impose moins la consommation que la moyenne de l'UE (10,7 % du PIB en France contre une moyenne de 12 % dans l'UE). Au sein de l'Union européenne, l'imposition de la consommation est la plus élevée dans les pays scandinaves (13-15 % du PIB) et dans certains pays d'Europe de l'Est. Le taux normal français de TVA à 19,6 % est inférieur à la moyenne communautaire qui s'établit au 1^{er} janvier 2011 à 20,52 %¹⁵. Le taux réduit français à 5,5 % est également inférieur à la moyenne communautaire (8,63 %) et le reste avec l'instauration récente d'un taux intermédiaire à 7 %.

Cette politique de taxation limitée de la consommation se justifie traditionnellement en France par un objectif d'équité. En imposant moins la consommation, le pouvoir d'achat des ménages est préservé.

¹⁵ Moyenne qui tient compte de l'augmentation du taux normal de la TVA au Royaume-Uni, passé au 1^{er} janvier 2011 de 17,5 % à 20 %, mais pas de l'augmentation du taux de TVA à 23 % en Italie annoncée à l'automne 2011, ni de l'augmentation du taux de TVA à 23 % en Irlande.

En outre, les taxes sur la consommation étant en général proportionnelles (TVA) ou fixes (accises sur le tabac, l'alcool), elles frappent proportionnellement plus lourdement ceux dont le revenu est intégralement consommé – c'est-à-dire les ménages les plus modestes¹⁶. Enfin, s'est ajouté plus récemment le souci de ne pas « tuer » la croissance, qui dépend de plus en plus de la seule consommation des ménages¹⁷.

Ce choix d'une faible taxation de la consommation est pourtant contestable :

- dans une économie ouverte, il est préférable de taxer beaucoup les assiettes immobiles donc non délocalisables. Or, la consommation est une assiette nettement moins mobile que le travail ou le capital. Son assiette est même par nature immobile, à de très rares exceptions près (comme par exemple la fourniture de services par Internet) ;
- à long terme, le choix d'avantager fiscalement la consommation – qui plus est stimulée par un déficit public important – par rapport au capital et au travail empêche l'accroissement de la production potentielle, seul moteur de croissance durable.

De plus, l'utilisation de taux réduits de TVA n'a pas fait la preuve de son efficacité et son impact sur l'emploi ou la croissance est très limité pour un coût très élevé. Par exemple, pour la restauration, les chiffres avancés par les organisations professionnelles de restaurateurs elles-

¹⁶ Et pas seulement les plus modestes, si l'on considère que le premier quintile (20 %) de la distribution des revenus a un taux d'épargne nul ou négatif.

¹⁷ Dans les années 1990, la croissance du PIB dépendait aussi largement de l'investissement et des exportations, mais ces agrégats y contribuent désormais très faiblement (et négativement pour le solde courant, le déficit commercial se creusant).

mêmes font état de 30 000 emplois créés, pour un coût annuel de 3,5 Md€. Cette mesure présente donc un ratio de coût fiscal par emploi créé exorbitant pour les finances publiques : 116 666 € par an pour chaque emploi créé (à supposer que 30 000 emplois aient bien été créés)¹⁸.

Si la France a aujourd'hui le même taux d'imposition de la consommation que l'Allemagne (autour de 10-10,5 % du PIB), cette situation est clairement le résultat de tendances contraires : alors que la France a réduit son imposition de la consommation depuis 2000, l'Allemagne l'a augmentée par diverses mesures (hausse de 16 % à 19 % du taux normal en 2007¹⁹, limitation du taux réduit²⁰ à quelques secteurs : journaux, hôtellerie, mais pas la restauration) et examine actuellement la possibilité de relever de nouveau son taux normal.

Ainsi, la consommation est-elle probablement la seule assiette sur laquelle la France dispose d'une marge de manœuvre pour augmenter les prélèvements obligatoires sans porter préjudice à sa compétitivité.

Il n'y a pas de lien automatique entre taxation de la consommation et équité

L'association automatique entre une faible taxation de la consommation et une société équitable n'a rien d'évident. Il est frappant de

¹⁸ A comparer avec les mêmes ratios mettant en rapport les allègements de charges avec les emplois créés. Même si les estimations font débat, une moyenne fait état d'environ 300 000 emplois créés (150 000 pour les plus pessimistes, 600 000 pour les plus optimistes). Pour 20 Md€ d'allègements de charges sur les bas salaires jusqu'à 1,6 SMIC, on obtient un coût de 60 000 € par emploi créé pour 300 000 créations d'emploi.

¹⁹ Hausse un peu rapidement baptisée « TVA sociale », mais qui, en réalité, ne s'est traduite que très partiellement par une baisse des cotisations sociales.

²⁰ Qui de surcroît est à 7 % en Allemagne et non à 5,5 %.

constater que les pays nordiques (Danemark, Finlande, Suède), qui sont les plus redistributifs²¹ de la planète, imposent beaucoup plus lourdement la consommation : le taux normal de TVA y est ainsi de 25 %²². L'objectif exclusif de l'imposition de la consommation est le rendement fiscal et la redistribution passe par d'autres canaux (prestations sociales, transferts en nature²³). C'est un élément clé : en matière d'équité, il faut prendre le système fiscal et social dans son ensemble. Un impôt à taux forfaitaire comme la TVA peut tout à fait servir à financer des prestations très redistributives : apprécier l'équité d'un impôt indépendamment de tous les autres procède donc d'une réflexion erronée, ou partisane.

Au total, on peut s'interroger sur les gains recueillis de la faible taxation de la consommation en France : le sentiment d'injustice fiscale n'est pas écarté pour autant, l'État se prive d'une assiette facilement rentable, qu'il est contraint de compenser par une taxation plus importante du travail et du capital, plus handicapante pour la croissance.

L'imposition du travail nuit à l'emploi et à la compétitivité des entreprises

La France a connu une forte perte de compétitivité dans la période récente, notamment par rapport à l'Allemagne avec laquelle nous sommes liés par l'euro. Ce décrochage s'explique en grande partie par la dérive des coûts salariaux français au regard de l'Allemagne (de l'ordre de 10 % sur 10 ans). La solution ne peut venir de la

²¹ C'est-à-dire qui redistribuent la plus grande partie de leur revenu national.

²² Dans les nouveaux États-membres de l'Union européenne (Hongrie, Pologne, République tchèque, Roumanie, États baltes, etc.), le taux normal de TVA est partout supérieur à 20 %. Il est intéressant de constater que ces États, qui ont totalement reconstruit leur système fiscal au moment où ils sont entrés dans l'Union européenne, ont fait ce choix.

²³ C'est-à-dire des services publics fournis gratuitement ou à un prix faible.

seule innovation : l'Allemagne fait déjà plus de recherche que nous et ses produits sont généralement mieux considérés à l'export. Dans un premier temps, il est donc indispensable de recaler nos coûts par rapport à notre principal partenaire avec un « choc de compétitivité ». Cela implique soit de diminuer les salaires (*cf.* Irlande, Grèce), soit d'agir sur les charges sociales car c'est bien le coût total du travail qui compte pour l'emploi.

En France, les salaires sont principalement imposés par les contributions à la protection sociale, dans les proportions suivantes :

Contributions des salariés et employeurs à la protection sociale

	Employeur	Salarié	Total	Recettes pour les régimes de base en millions d'euros (M€) 2010
Cotisations de Sécurité sociale au 1^{er} janvier 2011				
Maladie	12,8 %	0,75 %	13,55 %	75 966
Vieillesse sous plafond	8,3 %	6,65 %	14,95 %	102 497
Vieillesse au-dessus du plafond	1,6 %	0,1 %	1,7 %	
Famille	5,4 %	–	5,4 %	32 868
AT-MP (taux moyen)	2,38 %	–	2,38 %	8 952
Cotisations d'assurance chômage au 1^{er} janvier 2011				
UNEDIC	4 %	2,4 %	6,4 %	30 558
Contributions sociales au 1^{er} janvier 2011				
CSG	–	7,5 %	7,5 %	84 006
CRDS	–	0,5 %	0,5 %	5 948

Source : direction de la Sécurité sociale

Il faut ajouter à ces taux élevés l'effet induit par un plafonnement limité des cotisations en France, qui ne s'applique qu'aux cotisations chômage et retraite, alors que la plupart des pays de l'OCDE ont adopté des plafonds stricts. Pour ne prendre que l'exemple de l'Allemagne, toutes les cotisations y sont plafonnées. De surcroît, le plafonnement allemand est beaucoup plus avantageux que là où il existe en France : il varie entre 3 000 € et 5 000 € selon les cotisations, alors qu'il est, par exemple, supérieur à 11 000 € pour les cotisations chômage en France. Ce choix pénalise l'embauche de cadres supérieurs dans notre pays et nuit à son attractivité. De plus, il complique inutilement la législation : la France est ainsi l'un des rares pays de l'OCDE où coexistent des cotisations peu ou pas plafonnées et des allègements de charges massifs – alors qu'il serait plus simple de les diminuer ou de les plafonner.

2. L'impact économique d'un transfert de charges sociales vers la TVA est positif

Un transfert de charges sociales vers la TVA aurait un effet proche de celui d'une dévaluation. Les principaux avantages attendus d'un tel transfert sont les suivants :

- la baisse du coût du travail et l'imposition d'une assiette non-délocalisable (la consommation) ;
- l'avantage donné aux exportateurs français, la TVA étant neutre pour l'export puisque les produits sont exportés hors taxes, alors que la taxation du travail renchérit le prix à l'export ;
- l'avantage donné aux producteurs français exposés à la concurrence internationale : les produits importés seraient affectés par une hausse de la TVA répercutée sur leurs prix (à marges inchangées),

alors que les producteurs domestiques bénéficieraient de la baisse du coût du travail, la hausse de la TVA étant neutre pour eux. Parfois présenté comme un instrument « anti-délocalisation », cet effet ne doit toutefois pas être exagéré²⁴ ;

- la taxation des touristes et des non résidents qui paient la TVA sur une partie de leurs achats en France ;
- un effet positif sur l'emploi, qui reste difficile à quantifier car tributaire de la répercussion sur les prix et salaires de l'allègement de charges sociales.

Les risques inflationnistes sont quant à eux réels mais ne doivent pas être surestimés : la persistance d'un taux de chômage élevé, d'une croissance faible et l'ouverture de l'économie française à la concurrence internationale limitent les risques de déclenchement d'une boucle prix-salaires.

Ce schéma a été mis en œuvre en Allemagne, avec la hausse de trois points du taux normal de TVA le 1^{er} janvier 2007. En réalité, cette mesure est improprement dénommée « TVA sociale »²⁵, puisque seulement un point a été affecté à une baisse des cotisations sociales (les cotisations d'assurance chômage sont passées de 6,5 % à 4,2 %, une partie de cette baisse ayant été financée par ailleurs par une contribution de l'Agence fédérale du travail) et deux points ont été affectés à la réduction du déficit public. Avec quelques années

²⁴ Augmenter de 1 % ou 2 % le prix de vente par une hausse de la TVA ne suffit pas à décourager les délocalisations dans des pays où les salaires sont inférieurs de 50 % et les coûts de transport faibles.

²⁵ D'ailleurs, l'expression est inexistante dans le débat politique allemand.

de recul, cette mesure a eu finalement peu d'effets inflationnistes²⁶, mais il est difficile d'en tirer des conclusions pour la France : cela s'explique essentiellement par les accords de modération salariale en Allemagne ainsi que par le ralentissement de 2008 et la crise de 2009 qui ont totalement masqué d'éventuels effets inflationnistes.

Un basculement massif de prélèvements obligatoires assis sur le travail vers la consommation aurait donc un effet positif sur l'économie française. Toutefois, une telle mesure ne sera qu'une première étape car elle ne règle pas à long terme la question de la compétitivité de nos entreprises, qui dépendra de la capacité à innover, à investir des marchés porteurs et à faire émerger des entreprises de taille suffisante pour se développer à l'international.

3. Le schéma proposé : un choc de compétitivité

Pour avoir un effet réel sur l'emploi et la compétitivité, le transfert de charges doit être suffisamment important. Ce qu'il faut rechercher, c'est un choc d'offre. Ainsi, ce sont plus de 30 Md€ de prélèvements qui pourraient être transférés, selon les modalités suivantes :

La baisse des charges patronales

Les cotisations maladie et famille sont les premières candidates à un basculement des prélèvements vers la consommation, en raison de leur caractère universel, c'est-à-dire de leur vocation à financer des politiques publiques ne bénéficiant pas aux seuls salariés cotisants, comme la retraite ou les accidents du travail, mais à l'ensemble des personnes ayant une résidence stable en France.

²⁶ Une étude de la Bundesbank d'août 2008 les évalue à 2,6 points d'inflation au bout d'un an, mais le contexte a totalement changé depuis.

Pour l'allègement de charges sociales, une option simple serait de supprimer des cotisations famille pour l'ensemble des employeurs, qui représentent un peu plus de 30 Md€. Un autre choix, plus difficile à mettre en œuvre, serait de cibler des allègements sur le secteur le plus exposé à la concurrence internationale, à savoir l'industrie.

La suppression des cotisations patronales « famille »

Les 5,4 points de cotisations famille représentent un montant de 32,8 Md€ en 2010. C'est cette somme qu'il est proposé de supprimer en tout ou partie, en la basculant sur la TVA et d'autres impositions.

L'impact de cette mesure sera proportionnellement atténué pour les bas salaires. En effet, le taux de charges patronales au niveau du SMIC est de 20,61 % du salaire brut²⁷, les cotisations patronales de Sécurité sociale s'élevant à seulement 4,48 % du salaire brut (le reste étant lié aux prélèvements UNEDIC, à la retraite complémentaire et à d'autres prélèvements assis sur les salaires). Toutefois, cet impact limité sur les bas salaires doit être relativisé car un tel basculement permettra un rééquilibrage des allègements de charges entre l'industrie et les services. Le secteur industriel²⁸ ne bénéficie à l'heure actuelle que de 18 % des allègements de charges « Fillon » sur les bas salaires, soit moins que la part de l'industrie dans la masse salariale du secteur privé (21 %), car les salaires y sont en moyenne plus élevés. Or, c'est bien l'industrie qui est le secteur le plus exposé à la concurrence internationale et qui doit bénéficier en priorité de futurs allègements.

²⁷ Ce taux s'élève à 14,01 % dans les entreprises de moins de 20 salariés.

²⁸ Sont concernés les secteurs suivants : industrie agricole et alimentaire, biens de consommation, automobile, biens d'équipement, biens intermédiaires, énergie.

Si les cotisations famille sont supprimées, il sera nécessaire d'en tirer des conséquences en matière de gouvernance de la branche famille, qui sortirait d'une logique assurantielle pour s'inscrire pleinement dans une logique universelle, avec des prestations bénéficiant à tous et non aux seuls travailleurs. L'intégration de la politique familiale dans le budget général de l'État pourrait être étudiée, et une réflexion analogue conduite pour la branche maladie²⁹.

Un allègement massif de charges sociales sur le secteur industriel

Dans la mesure où le secteur industriel est le plus exposé à la concurrence internationale et joue un rôle prépondérant en termes d'innovation et d'exportation, les allègements de charges pourraient être ciblés sur ce secteur.

Un basculement de 33 Md€ correspond à la quasi-totalité des cotisations sociales – patronales mais aussi salariales – actuellement acquittées par les entreprises du secteur industriel³⁰ pour les régimes de base. Au cas où un transfert moitié moins important était finalement retenu (15 Md€), l'effet n'en serait pas moins massif s'il était limité aux cotisations patronales des entreprises du secteur industriel.

²⁹ Les prestations de la branche maladie ne sont pratiquement plus liées au statut de travailleur mais s'adressent à tous les résidents français, de façon « universelle ». Le financement par cotisations sociales et la gouvernance de la branche par les partenaires sociaux apparaissent donc de moins en moins justifiés, à l'inverse des branches vieillesse, accidents du travail ou encore de l'assurance chômage.

³⁰ Hypothèses du calcul : les cotisations sociales nettes affectées au régime de base s'élèvent en 2010 à 220 Md€, dont environ 154 Md€ acquittés par le secteur privé (70 % selon l'ACOSS). L'industrie représentait 21 % de la masse salariale totale du secteur privé en 2011. Le montant des cotisations sociales affectées aux régimes de base acquitté par l'industrie peut donc être estimé à 32 Md€ (21 % de 154 Md€). Sur cette base, les cotisations patronales du secteur industriel s'élèveraient à 25,7 Md€ et les cotisations salariales à 6,3 Md€.

La principale incertitude est la compatibilité juridique d'un tel dispositif avec le principe constitutionnel d'égalité devant les charges publiques³¹ et le droit communautaire de la concurrence (aides d'État). Par ailleurs, il sera en pratique difficile de distinguer parmi les entreprises celles qui relèvent du secteur industriel et/ou exposé à la concurrence internationale. Ce projet pourrait néanmoins être porté par la France au niveau européen et constituerait une ambition politique forte pour le prochain quinquennat.

Au final, le choix diffère selon que l'on recherche avant tout un effet « emploi » (pertinence de cibler les secteurs intensifs en main-d'œuvre, notamment les services) ou un effet « compétitivité » (pertinence de cibler les secteurs exposés à la concurrence internationale).

La hausse de la TVA

Pour financer ces allègements de charge, les prélèvements sur la consommation devront être augmentés : la TVA principalement, mais aussi la fiscalité environnementale (*cf. infra*).

Pour la TVA, l'augmentation pourrait prendre la forme suivante :

- augmentation de 3,4 points du taux normal de TVA (à 23 %) : gain de 20,4 Md€ ;
- suppression du taux réduit à 7 % pour les secteurs abrités de la concurrence internationale : la restauration (gain de 3,5 Md€),

³¹ Dans sa décision n° 2009-599 DC du 29 décembre 2009, le Conseil constitutionnel avait toutefois estimé que des réductions de taux de contribution carbone ou des tarifications spécifiques pouvaient être justifiées « *par la poursuite d'un intérêt général, tel que la sauvegarde de la compétitivité de secteurs économiques exposés à la concurrence internationale* ».

l'hôtellerie (930 M€), les campings classés (170 M€), les parcs à thème (100 M€), les établissements thermaux agréés (40 M€), soit un gain théorique de 4,74 Md€³² ;

- proposition de création d'un taux majoré à 33 % sur certains produits³³. Cela suppose une révision de la directive TVA dont la France pourrait prendre l'initiative. Une telle mesure aurait une portée symbolique forte et donnerait une forme de progressivité à la TVA. Sur le plan de l'efficacité économique, elle serait indolore, ces biens et services étant globalement consommés par des personnes sans contrainte de revenu. A titre estimatif, le produit de ce taux majoré de TVA pourrait être évalué à 2 Md€³⁴.

Au total, les recettes supplémentaires issues d'une augmentation de la TVA peuvent donc être évaluées entre 25 et 27 Md€. Le différentiel par rapport à la baisse de charges sociales sera compensé par la montée en puissance de la fiscalité écologique (cf. *infra*).

Pour que notre système fiscal soit plus favorable à la compétitivité des entreprises, un transfert massif de charges pesant sur le travail doit être opéré. Cela passe par la suppression de plus de 30 Md€ de cotisations patronales « famille »,

³² En revanche, il n'est pas proposé de revenir sur certains taux réduits pourtant coûteux : la TVA sur les travaux à domicile (5 Md€) pour éviter le développement du travail souterrain, la TVA réduite en Corse et en Outre-mer (1,8 Md€) compte tenu des risques sociaux.

³³ Notamment ceux auxquels s'appliquait un taux majoré de TVA (33,33 %) avant la réforme de 1993 : bijoux, perles, métaux précieux, spectacles pornographiques ou violents, matériel de photo et de cinéma, caviar, fourrures, parfums, certaines motos et voitures.

³⁴ Modalités de calcul : par hypothèse, si la définition retenue de ces produits recouvrait 3,33% de la valeur totale des biens et services consommés en France, ce point de TVA représenterait alors 200 M€. Une augmentation de 10,4 points par rapport au taux actuel de TVA à 23 % conduirait à des recettes supplémentaires de l'ordre de 2 Md€.

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 complexe juridiquement (droit des aides d'État) et techniquement (périmètre des entreprises éligibles).

2.1.2 Une fiscalité des entreprises plus favorable à l'investissement et à l'emploi

1. Imposer les profits plutôt que les facteurs de production

Pour produire, les entreprises supportent un certain nombre de charges : les charges d'exploitation courantes (loyers, facture d'électricité, etc.), l'achat de matières premières qu'elles transforment ou encore les salaires. Parmi ces différentes charges, une catégorie particulière interpelle : les entreprises françaises doivent acquitter de nombreux impôts qui sont dus même si l'entreprise ne réalise aucun bénéfice.

Il s'agit de taxes assises sur la masse salariale (en plus des cotisations sociales), et sur différents éléments des facteurs de production. Cette situation fiscale contraste fortement avec celle observée dans les autres pays européens, où ce type d'impôts n'existe pas ou bien a été supprimé au cours des quinze dernières années. Si des entreprises peuvent supporter une imposition élevée de leurs bénéfices, la situation actuelle ne bénéficie ni aux entreprises, ni aux travailleurs : le travail et la production sont

taxés avant même de savoir si l'entreprise fait ou non des profits (c'est-à-dire avant même de savoir si la décision d'embaucher ou d'investir sera ou non rentable), ce qui a un effet défavorable sur l'emploi et l'investissement alors que la fiscalité devrait au contraire les encourager.

De plus, ces prélèvements financent des politiques publiques aussi diverses que le logement, l'apprentissage, un fonds de garantie des salaires, les transports collectifs ou encore l'autonomie des personnes handicapées, soit des politiques publiques dont le lien avec le travail et la production ne sont pas toujours évidents et qui pourraient en tout état de cause être financées par des dotations budgétaires plutôt que par des taxes affectées.

Le choix d'un système fiscal plus compétitif impose un objectif de réduction de l'imposition sur les entreprises, en ciblant prioritairement ceux des prélèvements obligatoires assis sur les facteurs de production.

Pour cela, il est proposé de supprimer un certain nombre de taxes assises sur le chiffre d'affaires ou la masse salariale, qui renchérissent inutilement le coût du travail et de l'investissement. Le produit de ces taxes serait compensé par des subventions budgétaires aux entités concernées, en utilisant les surplus de recettes dégagés par l'imposition du revenu et la fiscalité environnementale. La substitution d'un financement budgétaire à un financement fiscal serait également l'occasion pour l'État d'évaluer annuellement ces dépenses et de réduire celles dont l'efficacité n'est pas avérée.

2. Alléger les prélèvements sur la masse salariale

Outre les cotisations sociales, de nombreux prélèvements obligatoires sont assis sur la masse salariale et représentent plus d'1,3 point de PIB. À rebours du mouvement observé au sein de l'OCDE, la France

a multiplié les prélèvements sur la masse salariale. Cette assiette, assez inerte compte tenu de la protection du marché du travail français, offre en effet la commodité de générer des recettes fiscales stables et prévisibles dans le temps. Il est donc tentant, lorsqu'on cherche à financer une nouvelle politique publique, de taxer cette assiette : ces impositions représentaient ainsi 10 % de la masse salariale en 1980 ; 16 % aujourd'hui, soit une hausse de 50 %³⁵.

Cette catégorie de prélèvements recouvre la taxe sur les salaires payée par les entreprises et entités vendant des produits ou services exonérés de TVA (hôpitaux, banques, assurances et associations), le versement transport, qui finance les transports collectifs dans les grandes agglomérations, la participation à l'effort de construction, la contribution au profit du Fonds national d'aide au logement qui finance le logement social, le prélèvement au profit de l'Association sur la garantie des salaires, la taxe d'apprentissage, la contribution à la formation professionnelle, ou encore la taxe finançant la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) et ses prestations de dépendance.

Cette situation n'est pas satisfaisante, pour deux raisons : elle contribue à renchérir le coût du travail d'une part, elle aboutit à faire financer des politiques publiques universelles sans lien direct avec le travail salarié par la masse salariale, d'autre part – observation valable également pour certaines cotisations sociales, notamment les cotisations famille et maladie.

Cet ensemble multiple et hétéroclite représente environ 25 Md€ d'impôts qui sont autant de formalités administratives et de coûts de gestion qui pèsent sur le coût du travail français, alors que la

³⁵ Source : Direction de la Sécurité sociale, éléments repris in Cour des comptes, *Les prélèvements obligatoires en France et en Allemagne*, 2011.

fiscalité devrait au contraire favoriser l'emploi. En outre, il n'a d'équivalent dans aucun pays de l'OCDE.

Dans l'optique de renforcer la compétitivité française et l'efficacité économique des prélèvements obligatoires, il est proposé la suppression de ceux de ces prélèvements dont l'efficacité n'est pas avérée, dont la transparence est insuffisante et ne permet pas d'évaluer l'impact du prélèvement fiscal ou dont le financement devrait reposer sur d'autres assiettes que le travail salarié.

Ainsi est-il proposé de supprimer la taxe finançant la CNSA (1,8 Md€). Le financement de la dépendance doit en effet relever d'une autre assiette que le travail salarié en raison de son caractère universel : les prestations de dépendance doivent pouvoir bénéficier à l'ensemble de la société et pas seulement aux travailleurs salariés. Un financement par la Sécurité sociale, par un impôt acquitté par l'ensemble des Français ou par un système d'assurance privé, apparaît plus adapté et cohérent.

Pour la même raison est proposée la suppression du 1 % logement (2,4 Md€), la construction de logement étant un service bénéficiant à l'ensemble de la collectivité. De plus, le secteur du logement est déjà largement aidé par de multiples canaux, notamment par l'épargne réglementée et de nombreux avantages fiscaux³⁶.

Enfin, la suppression des contributions aux organismes de formation

³⁶ L'épargne collectée sur les livrets réglementés est transformée en prêts bonifiés au profit des organismes de logement social par le fonds d'épargne (géré par la Caisse des Dépôts). De plus, l'immobilier bénéficie d'un régime fiscal favorable, même après la suppression du dispositif Scellier (exonération de plus-value sur la cession de la résidence principale, abattement de 30 % à l'ISF pour la résidence principale, dispositifs de prêts immobiliers bonifiés comme le prêt à taux zéro ou ceux accordés au dénouement d'un plan ou d'un compte épargne-logement).

professionnelle (6,2 Md€) est proposée en raison des incertitudes pesant sur leur efficacité. Les organismes de formation professionnelle sont dans l'ensemble peu transparents et de nombreux travaux ont souligné les limites du système de formation tel qu'il existe (formations peu diplômantes et peu efficaces, absence d'évaluation, formateurs de niveau inégal, etc.)³⁷.

Les autres prélèvements sur la masse salariale paraissent justifiés au regard des enjeux actuels du marché du travail. Le versement transports (6 Md€), qui finance le développement de transports collectifs, répond à la nécessité de faire en sorte que le transport ne soit pas un obstacle à la mobilité professionnelle. Quant à la taxe d'apprentissage (3,4 Md€), elle permet aux entreprises de choisir le bénéficiaire en toute transparence et constitue une source de revenu non négligeable pour nombre d'établissements d'enseignement. Enfin, dans le contexte actuel, il n'apparaît pas opportun d'envisager la suppression de la taxe sur les salaires (11 Md€), qui repose essentiellement sur les sociétés financières.

3. Supprimer certains prélèvements limitant l'investissement

La suppression d'autres prélèvements grevant l'investissement constituerait un complément efficace et présenterait de surcroît l'avantage de simplifier le système fiscal français, en limitant le nombre de prélèvements que doivent acquitter les entreprises (et qui représentent autant de coûts de gestion pour elles et pour l'administration).

Les taxes sur le chiffre d'affaires apparaissent comme un champ privilégié : pesant sur les ventes des entreprises avant toute prise en compte des charges de production, on en trouve peu d'équivalent

³⁷ Institut Montaigne, *Formation professionnelle : pour en finir avec les réformes inabouties*, octobre 2011.

dans les autres pays de l'OCDE ayant par ailleurs une TVA. La principale d'entre elles est la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S)³⁸ qui finance le régime de sécurité sociale des indépendants (5,5 Md€). D'autres taxes sur le chiffre d'affaires, acquittées par de nombreux secteurs (par exemple les taxes sur le chiffre d'affaires des mutuelles et des laboratoires qui financent l'assurance maladie, ou la taxe administrative sur les opérateurs de réseau), pourraient être supprimées : représentant individuellement des recettes plus anecdotiques, leur montant cumulé atteint environ 1,5 Md€.

D'autres prélèvements assis sur divers actifs participant au processus de production pourraient également être supprimés. Là encore, de nombreuses taxes sur le capital n'ont pas d'équivalent dans les autres pays de l'OCDE (notamment la contribution annuelle représentative du droit de bail et sa contribution additionnelle, les taxes sur les conventions et actes civils entre sociétés, la taxe à l'essieu, la taxe sur les cartes grises, la taxe sur les véhicules de sociétés, la taxe sur les débits de boisson, la taxe sur les abattoirs, la taxe pour frais de chambres de commerce, etc.). Leur produit individuel n'est pas supérieur à quelques centaines de millions d'euros, mais additionnés les uns aux autres, ces prélèvements représentent près de 2 Md€.

4. Transformer la CET en impôt sur les sociétés local

Un choc de compétitivité de grande ampleur consisterait en la suppression d'un des principaux handicaps fiscaux des entreprises françaises : la contribution économique territoriale (CET).

³⁸ Acquittée par les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 760 000 €, soit environ un quart des entreprises françaises.

Cet impôt, même après la réforme qui a diminué ses recettes par rapport à l'ancienne taxe professionnelle³⁹, reste unique au sein des pays de l'OCDE. Ses recettes, selon de premières estimations provisoires, seraient inférieures de 7 à 8 Md€ à celles de la taxe professionnelle – l'économie fiscale pour les entreprises devant néanmoins être nuancée, puisque cette réforme s'est accompagnée de la création de nouvelles taxes (IFER⁴⁰) dont le produit devrait représenter 1,2 Md€.

Son existence, fondée sur une assiette relativement invariante, composée de la valeur ajoutée et du foncier, se justifie principalement par le souci d'assurer une source de financement pérenne et récurrente aux collectivités territoriales. Dans le contexte actuel des finances publiques, et compte tenu de la longue concertation qui serait nécessaire pour trouver une recette de substitution aux collectivités territoriales, il n'est pas proposé à ce stade sa suppression – même si dans l'optique de construction d'une fiscalité favorable à l'investissement, aux salaires et à la production, la suppression de cet impôt, assis pour deux tiers sur la valeur ajoutée⁴¹ et représentant environ un point de PIB avec les IFER, serait un levier puissant.

³⁹ Depuis le 1^{er} janvier 2010, la taxe professionnelle est remplacée par une contribution économique territoriale (CET) à deux composantes :

- la cotisation foncière des entreprises (CFE), qui repose sur les bases foncières ;
- la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), dont le taux fixé au niveau national est progressif, allant de 0 % pour les entreprises de moins de 500 000 € de chiffre d'affaires à 1,5 % pour les entreprises de plus de 50 M€ de chiffre d'affaires.

⁴⁰ Imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau, créées lors de la réforme de la taxe professionnelle, et qui, contrairement à l'ex-taxe professionnelle, ne sont pas plafonnées en fonction de la valeur ajoutée.

⁴¹ Les premières estimations – provisoires à ce stade – évaluent à environ 16 Md€ les recettes générées par la CET, dont 10,5 Md€ pour la CVAE et 5,5 Md€ pour la CFE.

En revanche, la transformation de la CET doit être envisagée, même si sa réforme est récente. Pour renforcer la compétitivité fiscale, la composante CVAE devrait être transformée en un impôt local assis sur les bénéfices des entreprises, sous la forme d'une taxe locale complémentaire à l'IS s'appliquant à la même assiette. Le coût en serait identique pour les entreprises réalisant un bénéfice mais moins défavorable à l'investissement (leur montant de CET diminuerait et serait réduit à leur contribution foncière, l'imposition de leur bénéfice augmentant dans les mêmes proportions), et très favorable aux entreprises dont les bénéfices sont faibles ou inexistantes. Ce basculement, qui serait de l'ordre de 10,5 Md€, pourrait n'être pas complètement équivalent et conduire à une réduction des recettes fiscales : cette difficulté est bien identifiée, difficilement évaluable, mais paraît un inconvénient moindre que ceux induits par la situation actuelle.

5. Modifier la structure de l'imposition des bénéfices des entreprises

Pour ce qui concerne l'imposition des bénéfices des sociétés (IS), la difficulté principale aujourd'hui est moins son niveau que sa structure.

L'IS est assis sur le bénéfice imposable des entreprises, c'est-à-dire sur leurs profits retraités de quelques mesures d'assiette. Il est économiquement beaucoup plus compréhensible que les entreprises réalisant des bénéfices payent un impôt, alors qu'imposer des facteurs de production avant même le premier euro de bénéfice l'est beaucoup moins. Pour donner un ordre de grandeur, l'IS devrait rapporter 56 Md€ en 2011, soit environ 3 % de PIB, alors que les prélèvements assis sur les facteurs de production représentent environ 25 Md€ pour ceux pesant sur la masse salariale (auxquels il faudrait ajouter les cotisations sociales), et plus de 50 Md€ pour ceux assis sur les

actifs fixes (en incluant les taxes foncières). Pour être favorable à la compétitivité et efficace, l'imposition des entreprises devrait suivre des proportions inverses à la situation actuelle : être plus importante sur des bénéfices élevés et inexistante (ou de bien moindre ampleur) sur les facteurs de production. C'est le schéma retenu par l'ensemble des pays de l'OCDE.

Le niveau d'impôt sur les sociétés donne actuellement lieu à certaines controverses. Certaines études tendent à montrer que notre système fiscal favoriserait les grandes entreprises au détriment des petites. La portée de cette critique doit être nuancée : la réalité est plus complexe.

La controverse sur le taux effectif d'imposition des bénéfices

L'idée selon laquelle les bénéfices des grandes entreprises sont relativement moins taxés que ceux des petites est récente, mais récurrente dans le débat public.

Plusieurs études ont tenté de calculer un taux effectif d'imposition par taille d'entreprise, c'est-à-dire un taux traduisant l'impôt sur les sociétés réellement payé, en intégrant les mesures d'assiette, en proportion d'une assiette déterminée.

La méthodologie utilisée est à chaque fois différente. Parmi ces travaux, on peut citer une étude récente du Trésor faite à partir de liasses fiscales, qui estime que le taux implicite d'imposition varierait de 19 % pour les grandes entreprises de 5 000 salariés et plus, à 28 % pour les ETI (entre 250 et 5 000 salariés), les PME (249 salariés et moins) supportant un taux implicite de

39 %. Cet écart s'expliquerait surtout par la déductibilité des frais financiers (Harry Partouche et Matthieu Olivier, *Le taux de taxation implicite des bénéficiaires en France*, juin 2011). Les résultats publiés par le Conseil des prélèvements obligatoires (*Les prélèvements obligatoires des entreprises dans une économie globalisée*, octobre 2009) sont différents, fondés sur une microsimulation à partir de la centrale des bilans. Ils estiment un taux implicite allant de 30 % pour les entreprises de moins de 10 salariés à 13 % pour les entreprises de plus de 2 000 salariés.

Ces travaux donnent des résultats convergents en tendance, mais d'ampleur très diverse. Fondés sur des sources différentes, leurs résultats ne sont pas comparables entre eux et sont sujets à de nombreuses critiques méthodologiques (cf. *infra*).

Les règles de l'IS sont les mêmes pour les grandes entreprises et pour les petites. Le régime de consolidation mondiale, qui n'était accessible qu'aux premières, a disparu. Les quelques règles qui différencient grandes et petites entreprises ne sont pas toutes à l'avantage des grandes : tandis que celles-ci sont désormais soumises à une surtaxe d'IS et voient leur possibilité de reporter en avant leurs déficits limitée, un taux réduit de 15 % s'applique aux seules PME⁴². La différence de charge fiscale entre sociétés doit être recherchée dans la situation réelle des entreprises et non dans les avantages

⁴² Ce taux réduit s'applique sur la fraction du bénéfice imposable inférieure à 38 120 €. S'il bénéficie à 57 % des entreprises, il ne bénéficie de fait qu'aux très petites (de moins de 10 salariés), appartenant pour l'essentiel au secteur abrité. Un tel taux existe aussi en Espagne, au Royaume-Uni, non en Allemagne (mais 75 % des sociétés y sont des sociétés de personnes, et peuvent donc imputer leurs pertes sur leur revenu de manière illimitée).

juridiques qui seraient consentis à certaines d'entre elles. Ces différences de situation sont de trois ordres :

- s'il est exact que les grandes entreprises profitent davantage que les PME du système de l'intégration fiscale qui permet aux groupes d'être imposés de façon globale et notamment de compenser les déficits et les pertes de sociétés appartenant à un même groupe, ce système se rencontre dans la quasi-totalité des pays européens. Il est justifié par la nature même de groupes fortement intégrés sur les plans juridique et économique. L'avantage représenté par l'intégration n'est en outre que temporaire, les déficits immédiatement consommés ne pouvant plus l'être à l'avenir ;
- les grandes sociétés sont davantage implantées à l'étranger, où les bénéfices qu'elles réalisent sont en-dehors du champ de l'impôt sur les sociétés français en vertu du principe de territorialité de l'IS. Plus un groupe est implanté à l'étranger, plus le taux effectif d'imposition de ses bénéfices, mesuré à l'aune de l'IS français, baisse ;
- les analyses arrivant à la conclusion d'un taux différent entre petites et grandes entreprises utilisent, pour des raisons méthodologiques, des soldes de comptabilité nationale⁴³ (EBE ou ENE) qui approchent le résultat d'exploitation d'une entreprise mais ne prennent pas en compte les opérations financières qu'elles réalisent. Ils ne sont donc une mesure satisfaisante ni de la rentabilité réelle d'une société, ni de la charge fiscale effective acquittée.

⁴³ Utiliser d'autres soldes reviendrait en effet à comptabiliser deux fois certaines opérations, notamment les distributions de résultat.

Reste à savoir si la déconnexion qui peut exister entre résultat comptable et résultat fiscal doit être considérée comme excessive. Le taux nominal d'IS en France est le plus élevé au sein de l'OCDE (34,4 %⁴⁴ contre 26 % au Royaume-Uni, 27,5 % en Italie, 30,2 % en Allemagne⁴⁵), États-Unis mis à part (de 35 à 40 % selon la part de fiscalité locale levée par les États). En revanche, contrairement à une majorité des pays de l'OCDE, la France est plutôt un pays dans lequel les règles comptables et fiscales divergent peu. Les principales sont les suivantes :

- le mécanisme du crédit impôt-recherche récemment évalué par l'OCDE comme l'un des plus favorables au monde⁴⁶, pour un gain fiscal supérieur à 5 Md€ en 2012. Réformé presque chaque année au cours de la décennie 2000, ce dispositif doit être maintenu en l'état pour lui laisser le temps de produire ses effets ;
- les amortissements et provisions réglementées, dès lors qu'ils figurent dans les comptes, sont généralement déductibles. Les règles sont plus complexes dans les autres pays de l'OCDE ;

⁴⁴ 33,33 % + cotisation sociale de 3,3 %, auxquels il faudra ajouter, à partir du 1^{er} janvier 2012, une contribution additionnelle de 5 % pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 250 M€. Pour ces entreprises, le taux nominal effectif est donc porté à 36,1 %.

⁴⁵ L'imposition du revenu des entreprises, en Allemagne, est composée de l'IS (abaissé à 15 % depuis 2008), du supplément de solidarité pour les Länder de l'Est (5,5 %) et d'une taxe locale sur les bénéfices des sociétés (15,12 %), parfois présentée à tort comme l'équivalent de la contribution économique territoriale en France (son assiette est composée des bénéfices des sociétés, retraités de nombreux éléments, mais elle est plus proche de celle de l'IS français que de la valeur ajoutée, qui sert de base à la CET).

⁴⁶ Avec les dispositifs espagnol et mexicain.

- à partir de 2012, la France a un régime de report en avant et en arrière des déficits parmi les plus restrictifs au monde, inspiré des règles en vigueur en Allemagne⁴⁷ ;
- la quasi-totalité des autres prélèvements assis sur les actifs fixes et les facteurs de production (CET, taxes foncières, taxes sur les salaires, etc.) supportés par les entreprises est déductible de l'assiette de l'IS. Le problème posé par l'impôt sur les sociétés est donc moins celui de sa charge réelle, que celui des autres impôts déductibles.

Le point sur lequel le système français peut sensiblement être amélioré est celui de la déductibilité des charges financières. En effet, quelle que soit la taille des entreprises, le système fiscal français avantage le financement par la dette par rapport au financement par capitaux propres. Le droit actuel connaît déjà aujourd'hui des limites fortes à la déductibilité des intérêts lorsqu'ils sont payés en interne à un groupe : le taux des intérêts déduits doit être au taux de marché, le montant total des intérêts déduits est plafonné par référence à la structure de bilan (la dette directe ou indirecte intra-groupe ne peut pas être supérieure de plus de 50 % aux capitaux propres, les intérêts intragroupe ne peuvent dépasser 25 % du résultat comptable) et une dette encourue pour acquérir des participations à l'étranger ne peut générer des intérêts déductibles que dans la mesure où la participation est effectivement gérée depuis la France.

⁴⁷ A compter du 1^{er} janvier 2012, le report en avant est limité à 1 M€ majoré de 60 % du résultat imposable excédant cette première limite. Le report en arrière, jusqu'à présent possible sur les trois exercices précédents, ne l'est plus que sur l'exercice précédent et dans la limite d'1 M€. Ces règles sont identiques aux règles allemandes, à l'exception du plafond du report en arrière, limité à 511 500 € en Allemagne.

Cependant, ces dispositifs présentent des inconvénients. Dans le contexte de la suppression des autres impôts qui améliorerait significativement la compétitivité fiscale des entreprises françaises, ce dispositif de limitation de la déductibilité des intérêts pourrait avantageusement être simplifié et rendu plus efficace d'un point de vue budgétaire sans pénaliser la compétitivité. Il est donc proposé :

- de limiter la déductibilité des intérêts quels qu'ils soient (internes, payés au sein d'un groupe et externes, payés à une banque) aux situations où le ratio dette totale/total de bilan de l'entreprise implantée en France est supérieur à ce même ratio moyen de l'ensemble du groupe auquel elle appartient. Ce dispositif éviterait la localisation en France d'une dette économiquement non cohérente avec le financement global de son groupe⁴⁸ ;
- de n'autoriser la déductibilité des intérêts payés par une entreprise française à une société liée étrangère que pour autant que l'entreprise française puisse démontrer que les intérêts ainsi payés sont imposés effectivement à l'étranger⁴⁹ ;
- d'introduire dans la loi française un principe général octroyant à l'administration le pouvoir de requalifier certains intérêts lorsqu'il apparaît que la nature réelle du financement interne ou externe n'est pas celle d'une dette⁵⁰. A l'heure actuelle cette possibilité n'existe que dans le cadre de la procédure de l'abus de droit, ce qui en limite l'impact.

⁴⁸ Un mécanisme de ce type existe depuis vingt ans aux États-Unis.

⁴⁹ Un mécanisme comparable existe aux Pays-Bas.

⁵⁰ Un mécanisme de ce type existe au Royaume-Uni et aux États-Unis.

Ces mesures seraient conçues à coût neutre pour les finances publiques. Elles auraient simplement pour objet de limiter les effets d'aubaine existant dans le dispositif actuel encadrant la déductibilité des intérêts d'emprunt. Aller plus loin en cherchant à les plafonner pourrait s'avérer contre-productif et, de plus, aisément contournable.

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.

Or, nombre de ces prélèvements se caractérisent par une affectation des ressources peu transparente et par une efficacité limitée, de sorte qu'une dotation budgétaire annuellement reconduite après évaluation (ou réduite, ou supprimée) serait davantage 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 d'autonomie, de la C3S 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€).

Renforcer la compétitivité du système fiscal français imposerait la suppression du principal handicap fiscal des entreprises françaises : la contribution économique territoriale. Mais cette

mesure, coûteuse pour le budget de l'État et des collectivités, ne peut être menée dans le contexte actuel des finances publiques. Il est donc proposé, à recettes constantes pour les finances publiques, de remplacer la CVAE par un impôt sur les sociétés local, économiquement moins nocif car assis sur leurs bénéficiers.

Avec le basculement d'une partie du financement de la protection sociale sur la TVA, c'est donc 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.

2.2. Une fiscalité plus juste

2.2.1. Rendre à l'impôt sur le revenu son rendement et sa progressivité

1. L'impôt sur le revenu est de moins en moins redistributif

Le poids de l'IR dans les ressources publiques diminue

La part de l'IR dans les prélèvements obligatoires est en déclin : en 1990 il représentait 6 % du PIB contre 3,4 % en 2000 et 2,6 % en 2010.

La part de l'impôt sur le revenu dans le PIB est plus de trois fois plus élevée en Allemagne qu'en France (9,6 % du PIB contre 2,6 %). Même en prenant en compte la CSG et la CRDS, le niveau global des impositions directes sur les revenus des ménages reste supérieur en Allemagne (7,2 % du PIB en France en additionnant IR, CSG et CRDS).

La progressivité de l'IR est réelle mais en diminution

L'impôt sur le revenu constitue le principal élément de redistribution du système de prélèvements obligatoires. La progressivité de l'IR est réelle : en 2009 la France comptait 36,4 millions de foyers fiscaux dont 15,8 millions ont reçu un avis d'imposition (soit 43,4 % des contribuables) ; 9,1 millions un avis de non-imposition et 11,5 millions une notification de restitution. De plus, il reste concentré en haut de l'échelle des revenus : les 5 % de foyers fiscaux français qui ont les revenus les plus élevés perçoivent 23 % des revenus nationaux et contribuent à hauteur de 60 % aux recettes totales de l'IR, ce qui peut poser des problèmes en termes d'attractivité du territoire (risque de départ de travailleurs à haut potentiel).

Cette progressivité connaît toutefois deux limites :

- sur le moyen terme, elle est en diminution notamment en raison des mesures d'assiette qui réduisent la base imposable (niches fiscales) ;
- pour les très hauts revenus, l'IR tend à être dégressif en raison de l'optimisation fiscale, rendue possible par les nombreuses dépenses fiscales liées à cet impôt.

Alors qu'il représente une part minoritaire des prélèvements obligatoires et de l'imposition des revenus, et qu'il est plus faible que dans la plupart des pays de l'OCDE, l'IR français reste un impôt mal accepté qui nourrit un sentiment d'injustice fiscale entre les particuliers.

Or, cette perte de progressivité et ce sentiment d'injustice viennent en grande partie de la multiplication abusive des niches fiscales : à lui seul, l'IR fait l'objet de 190 niches dont le coût total est supérieur à 34 Md€.

2. La fusion IR-CSG présente des risques importants dans le contexte actuel des finances publiques

Une solution fréquemment avancée pour remédier aux défauts de l'actuel IR est sa fusion avec la CSG pour créer un nouvel impôt sur le revenu.

La fusion est un levier puissant de réforme, qui pourrait donner lieu en théorie à un impôt plus efficace, plus juste et plus rentable que le système actuel. Elle peut donc constituer une perspective à long terme. Pour autant, cette fusion n'est pas souhaitable dans le contexte

actuel des finances publiques, car il existe un risque important que le mauvais impôt (l'IR) « chasse » le bon (la CSG).

En effet, en dépit d'une relative complexification depuis les années 2000, la CSG reste un bon impôt. Relativement invisible pour les contribuables puisque prélevée à la source, elle bénéficie d'une assiette très large et de taux bas. Les recettes de la CSG sont supérieures de 60 % à celles de l'IR : 82 Md€ contre 51 Md€. Or, il sera difficile à un Gouvernement de procéder à une fusion « pure et parfaite » : la pression risque d'être extrêmement forte pour obtenir un abattement à la base ou créer des niches fiscales dans ce nouvel impôt, diminuant ainsi les recettes dans des proportions potentiellement très importantes.

Toute fragilisation de la CSG serait hasardeuse dans la situation actuelle des finances publiques. Il est donc préférable de traiter dans l'immédiat la racine du problème : les niches fiscales de l'impôt sur le revenu.

3. La fin du recours excessif aux niches fiscales est nécessaire

Option n° 1 : la suppression totale des niches et la refonte du barème

Afin d'accroître la progressivité et le rendement de l'IR, une première solution peut consister à poser le principe intangible de suppression des 190 niches fiscales de l'IR, le cas échéant en abaissant les taux marginaux pour éviter l'augmentation massive de l'imposition. Cette solution a plusieurs avantages par rapport à la fusion IR/CSG :

- elle sanctuarise la CSG en évitant ainsi le risque que de nouvelles niches soient créées sur l'ensemble IR/CSG au cours de la fusion ou ultérieurement ;

- elle maintient le principe du quotient conjugal et du quotient familial ;
- elle facilite le maintien d'une fiscalité spécifique pour les revenus du capital ;
- elle donne à l'IR deux objectifs clairs : équité et efficacité.

En revanche, l'IR ne sera plus utilisé comme outil d'incitation économique ou sociale (emplois à domicile, investissements Outre-mer, heures supplémentaires, dons aux œuvres, etc.).

L'IR actuel ayant un produit théorique de 85 Md€⁵¹ et un produit réel de 51 Md€, la suppression de l'ensemble des niches fiscales liées à l'IR entraînerait donc une hausse théorique maximale de 65 % de l'impôt. Pour limiter cette hausse, notamment sur les ménages défavorisés (suppression de la prime pour l'emploi) et les classes moyennes, le barème pourrait être refondu de la façon suivante :

Tableau n° 1 : Barème actuel avec niches

Tranches de revenus	Taux
Jusqu'à 5 963 €	0 %
De 5 963 € à 11 896 €	5,5 %
De 11 896 € à 26 420 €	14 %
De 26 420 € à 70 830 €	30 %
Plus de 70 830 €	41 %

⁵¹ Sur la base d'une évaluation du coût des niches fiscales à 34 Md€ – hors quotient conjugal et familial.

Tableau n° 2 : Nouveau barème sans niches

Tranches de revenus	Taux
Jusqu'à 8 000 €	0 %
De 8 000 € à 15 000 €	5 %
De 15 000 € à 25 000 €	15 %
De 25 000 € à 70 000 €	25 %
De 70 000 € à 100 000 €	35 %
Plus de 100 000 €	45 %

L'application du barème alternatif aurait un produit de 37 Md€⁵² en maintenant l'ensemble des dépenses fiscales existantes. En revanche, la suppression de toutes les niches conjuguée à l'application de ce barème générerait un produit de 70 Md€ (fourchette haute) à 60 Md€ (fourchette basse).

La baisse des taux marginaux jusqu'à 70 000 € par part imposable permettrait de limiter l'effet de hausse massive de l'impôt qui résulterait de l'ensemble de la suppression des niches fiscales. Au final, la hausse moyenne sera comprise entre + 20 % et + 40 %. Si l'on prend l'ensemble IR/CSG (134 Md€ en 2010), la hausse sera en fait comprise entre + 7 % et + 14 %. Pour mémoire, l'IR a été baissé d'environ 14 % entre 2002 et 2007.

⁵² Source : simulateur du site <http://www.revolution-fiscale.fr/>

Option n° 2 : la suppression des niches inefficaces et le plafonnement des niches restantes

Cette deuxième option consisterait à limiter drastiquement le recours aux dépenses fiscales par deux moyens complémentaires.

La suppression des dépenses fiscales les moins efficaces

Dans son rapport de juin 2011 sur l'évaluation des niches fiscales et sociales, l'Inspection générale des finances a relevé que l'IR concentrait pas moins de 190 niches fiscales, dont 53 ont un coût supérieur à 100 M€. Selon ce rapport, 46 niches fiscales sont totalement inefficaces. Les trois niches fiscales inefficaces les plus coûteuses représentent à elles seules 6,2 Md€ : l'abattement de 10 % sur le montant des pensions, le crédit d'impôt sur le revenu au titre des intérêts d'emprunt supportés à raison de l'acquisition ou de la construction de l'habitation principale (supprimé pour les nouveaux emprunts depuis 2011), l'exonération des prestations familiales d'impôt sur le revenu.

Au final, la suppression des 46 niches fiscales inefficaces rapporterait 10,03 Md€, dont 9,54 Md€ pour les 14 niches les plus coûteuses⁵³.

⁵³ Demi-part supplémentaire pour les contribuables et leur veuve de plus de 75 ans, titulaires de la carte du combattant ; réduction d'impôt au titre des investissements locatifs et de la réhabilitation de logements situés dans les territoires d'Outre-mer ; réduction d'impôt au titre des frais de dépendance et d'hébergement pour les personnes dépendantes accueillies en établissement spécialisé ; réduction d'impôt pour frais de scolarité dans l'enseignement secondaire ; crédit d'impôt sur le revenu au titre des intérêts d'emprunt supportés à raison de l'acquisition ou de la construction de l'habitation principale ; réduction pour les contribuables des départements d'Outre-mer de la cotisation résultant du barème ; exonération du salaire des apprentis ; exonération partielle de la prise en charge par l'employeur des frais de transport entre le domicile et le lieu de travail ; exonération des majorations de retraite ou de pension des personnes ayant eu ou élevé au moins trois enfants ; exonération des indemnités et prestations servies aux victimes d'accidents du travail et de maladies professionnelles ; exonération des prestations familiales ; exonération des indemnités journalières de Sécurité sociale servies au titre des maladies longues ; abattement de 10 % sur le montant des pensions et des retraites ; exonération des intérêts et primes versés dans le cadre de l'épargne logement.

Le plafonnement de toutes les niches restantes

Pour les niches restantes, un plafond global devrait être mis en place. Le plafond actuel institué en 2009 et abaissé chaque année : en 2009, il s'élevait à 25 000 € majorés de 10 % du revenu imposable ; en 2010 il était de 20 000 € majorés de 8 % du revenu imposable et enfin en 2011, de 18 000 € majorés de 6 % du revenu imposable.

Toutefois, ce plafonnement reste insuffisant car il ne couvre en pratique qu'une minorité des 190 niches que compte l'IR, même si des dispositifs très coûteux sont déjà concernés⁵⁴. Le nouveau plafond devrait donc porter sur l'ensemble des dépenses fiscales, telles que recensées dans le tome II du rapport « Voies et moyens » annexé chaque année au projet de loi de finances. Son seuil devrait être également abaissé de nouveau, afin de générer 5 Md€ de recettes supplémentaires pour l'État.

Enfin, ce mécanisme de plafonnement strict aura l'avantage de montrer quelles niches sont choisies en priorité par les contribuables. Les niches délaissées pourront ensuite être supprimées.

⁵⁴ Sont inclus dans l'actuel plafond : (i) l'avantage en impôt procuré par les déductions au titre de l'amortissement Robien, Borloo, Robien SCPI, Borloo SCPI ; (ii) les réductions d'impôt suivantes : emploi d'un salarié à domicile ; investissement locatif nu (« Scellier ») ; investissements destinés à la location meublée non professionnelle ; investissements dans le secteur du tourisme ; investissements dans les résidences hôtelières à vocation sociale ; restauration complète d'un immeuble « Malraux » ; investissements forestiers ; investissements Outre-mer (décisions d'investissement prises à compter du 1.1.2009) ; souscription au capital de PME, de petites entreprises, de FCPI, de FIP, de FIP investis en Corse ; souscription au capital de SOFICA, de SOFIPÊCHE ; travaux de conservation ou rénovation d'objets mobiliers classés monuments historiques ; dépenses de protection du patrimoine naturel ; (iii) les crédits d'impôt suivants : emploi d'un salarié à domicile ; frais de garde des jeunes enfants ; dépenses en faveur de la qualité environnementale de l'habitation principale et des logements donnés en location ; intérêts d'emprunt pour acquisition de l'habitation principale ; pertes sur cessions de valeurs mobilières ; assurance pour loyers impayés des locations conventionnées.

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

2.2.2. Réorienter la fiscalité de l'épargne et du patrimoine

Une réforme de la fiscalité du capital apparaît comme un objectif de long terme, eu égard à sa complexité et à l'ampleur des changements qu'elle implique. Elle paraît moins prioritaire que la réforme de l'imposition des revenus et le transfert des cotisations sociales, tant sur le plan de l'équité que de celui de la compétitivité.

Trois principes généraux peuvent néanmoins être esquissés : pour renforcer l'efficacité du système fiscal, l'imposition des rentes doit être privilégiée par rapport à celle du capital productif. L'équité fiscale implique de recentrer les avantages fiscaux existants sur les ménages

et les patrimoines les plus modestes. Enfin, l'objectif de rendement incite à rechercher la taxation d'assiettes larges et immobilières.

1. Recentrer l'imposition du patrimoine sur celle des rentes

L'imposition des transmissions du patrimoine (DMTG) et du foncier est relativement faible en France, alors que l'imposition des mutations à titre onéreux (DMTO) est relativement élevée. Il serait en fait beaucoup plus efficace de taxer davantage des bases peu mobiles (foncier et successions) et moins les mutations d'entreprises qui peuvent toujours être localisées dans d'autres pays.

Les droits de succession

Les droits de succession ont été réformés par la loi dite TEPA du 21 août 2007 : les biens transmis au conjoint ou au partenaire pacsé survivant sont désormais exonérés de tous droits de mutation et les abattements ont été fortement augmentés pour les successions en ligne directe à 150 000 € par héritier⁵⁵. En 2011, pour les donations et successions en ligne directe, le barème est progressif de 5 % à 45 % pour un montant taxable après abattement supérieur à 1,8 M€. Cette réforme a porté de 80 % à plus de 95 % la proportion de Français exonérés de droits de succession. Les DMTG représentent un enjeu budgétaire important : ils ont rapporté environ 8,7 Md€ de recettes fiscales en 2011.

La taxation des transmissions à titre gratuit présente de nombreux avantages. Intervenant une fois au cours de l'existence, elle permet de redistribuer les richesses de manière plus indolore qu'un impôt comme l'IR prélevé annuellement. Elle permet également de limiter

⁵⁵ Valeur 2010 à 156 974 €.

le phénomène de rente : rien ne garantit qu'une succession corresponde à une allocation optimale du capital.

Malgré ces avantages, la tendance est à leur réduction dans l'ensemble des pays de l'OCDE. Après la réforme de la loi dite TEPA, la France occupe une position très favorable pour les mutations entre conjoints (exonération totale) et médiane en ce qui concerne les mutations entre ascendants⁵⁶.

Enfin, un régime d'exonération permet d'assurer la transmission d'entreprises : les transmissions de parts ou d'actions de sociétés ayant une activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale peuvent être exonérées de droits de succession à hauteur de 75 % de leur valeur, sous réserve du respect de conditions de conservation des titres et de maintien de l'exploitation. De tels régimes existent dans de nombreux pays de l'OCDE, sous une forme plus favorable au Royaume-Uni⁵⁷ et en Allemagne⁵⁸. Le régime français pourrait être modifié, en s'inspirant du régime allemand, qui est subordonné à une condition de préservation des emplois.

Compte tenu de l'objectif de renforcer la compétitivité fiscale française et l'équité des prélèvements obligatoires et de l'obligation de raisonner à recettes constantes, une hausse des droits de succession doit être envisagée. Il paraît en effet moins dommageable pour l'équité fiscale et l'efficacité économique d'imposer les successions plutôt que les facteurs de production.

⁵⁶ Les abattements sont plus élevés en Allemagne (plus de 500 000 €), aux États-Unis, en Italie et au Royaume-Uni (325 000 £). Ces transmissions sont exonérées en Suède et en Suisse.

⁵⁷ Exonération de 100 % si détention pendant au moins deux ans, sans condition de maintien d'activité.

⁵⁸ Exonération de 85 % à 100 % selon la taille de l'entreprise.

Revenir sur les dispositions de la loi dite TEPA permettrait de dégager 2 Md€, qui pourraient financer des allègements de taxes pesant actuellement sur le cycle de production des entreprises. Une hausse supplémentaire de 500 M€ des droits de succession est proposée pour financer une partie des autres mesures.

Les droits de mutation à titre onéreux

En France, l'imposition des mutations à titre onéreux n'est pas sensiblement plus élevée que dans les autres pays de l'OCDE. Elle est inférieure en Allemagne mais, dans ce pays, elle est exceptionnellement peu élevée.

En revanche, les mutations à titre onéreux taxent aussi bien les mutations mobilières qu'immobilières en France, ce qui constitue une spécificité. Dans la plupart des autres pays, seule la partie foncière est taxée. Là où la taxation de la mutation mobilière existe encore, elle est en voie de disparition.

Les mutations immobilières sont dans l'ensemble assez peu taxées par rapport aux autres pays de l'OCDE (taux de 5 %), alors que cette assiette est par nature immobile, et qu'en la taxant peu, la France se prive d'importantes recettes générées par l'inflation des prix immobiliers dans les grandes villes.

Concernant les mutations de biens meubles, la France est le seul pays de l'OCDE à taxer (à environ 5 % au-delà de 23 000 €) les mutations de fonds de commerce, même si de nombreuses exceptions existent (abattement de 300 000 € pour les fonds agricoles, exonération pour les mutations dans les ZFU...). De même, la taxation des mutations des actions ou parts sociales a quasiment disparu

dans les pays de l'OCDE (qui ne perçoivent que des droits d'enregistrement modestes) : elle reste de 3 % en France (après abattement d'environ 23 000 €).

Au total, la mutation du capital mobilier paraît fortement taxée en France, celle du capital immobilier trop peu. Concrètement, il s'agit d'un obstacle à la transmission et à la reprise d'entreprises, alors que la taxation de l'immobilier est par nature moins pénalisante pour l'efficacité économique.

L'imposition du foncier

Les taxes foncières sur les propriétés bâties et non-bâties représentent en moyenne dans l'OCDE 1,5 point de PIB, moitié moins en France (0,7 point de PIB après prise en compte des dégrèvements). L'Allemagne, où ces taxes sont encore moins élevées qu'en France (0,5 % PIB), fait figure d'exception. Il s'agit pourtant d'une assiette par nature immobile, et donc aisément taxable. Il s'agit, de surcroît, d'impôts archaïques, dont la valeur imposable est calculée selon des valeurs administratives qui n'ont pas été révisées depuis les années 1970 et ne correspondent plus à la réalité immobilière. Une hausse de 50 % de ces taxes permettrait, tout en restant en-deçà de la moyenne de l'OCDE, de dégager 5 à 6 Md€.

Pourtant, il n'est à ce stade pas proposé de les modifier. Une telle réforme ne pourrait intervenir qu'après révision des bases cadastrales, qui pourrait conduire à des effets anti-redistributifs contraires à l'équité fiscale⁵⁹, pour un rendement somme toute limité pour les finances publiques, et un

⁵⁹ Selon les modalités d'une éventuelle réforme, les ménages habitant dans des immeubles récents verraient leurs taxes foncières augmenter relativement par rapport à ceux vivant dans des immeubles anciens.

impact nul sur la compétitivité fiscale. Une augmentation des impositions foncières impliquerait parallèlement une suppression de l'ISF (ou une réduction de l'assiette immobilière de cet impôt), option qui n'est pas retenue dans ce rapport pour des motifs d'équité.

La taxe d'habitation

La taxe d'habitation est une spécificité française pesant sur les ménages, dont le produit rapporte environ 15 Md€. Son existence se justifie essentiellement par son affectation (en totalité aux communes depuis 2011). Il paraît peu envisageable d'en proposer la suppression dans le contexte actuel des finances publiques. Mais la coexistence de cet impôt et de taxes foncières, qui financent toutes deux des équipements collectifs de communes et d'intercommunalités, interpelle. En toute logique, ces deux prélèvements pourraient être fusionnés. L'assiette de la taxe d'habitation étant toutefois réduite de multiples exonérations, cette fusion n'apparaît pas opportune : comme pour l'IR et la CSG, il est probable qu'une telle fusion se terminerait par de multiples exonérations de taxes foncières.

Renforcer l'équité intergénérationnelle

Un dernier point porte sur l'équité intergénérationnelle, et concerne plus précisément les droits de donation et les droits de succession. L'évolution de l'espérance de vie, la distribution du patrimoine entre générations, les besoins de financement considérables des générations actuelles qui ne pourront plus recourir collectivement, comme les générations antérieures, à l'endettement de l'État pour financer Sécurité sociale et services publics, invitent à une réflexion sur la circulation du patrimoine entre générations.

L'âge moyen d'un héritier ou du bénéficiaire d'une donation est aujourd'hui supérieur à 53 ans (cinq ans de plus qu'en 1984), soit un âge où les ménages n'ont pour la plupart plus d'emprunt à rembourser ou presque, des charges de famille limitées, et approchent de la fin de leur vie professionnelle. Ce sont au contraire les générations actuellement âgées de moins de 35 ans qui auraient besoin de cet apport, pour se loger, financer des études supérieures ou une formation, assumer des charges de famille.

Il est donc proposé de favoriser la mobilité intergénérationnelle du capital. Les donations et mutations des grands-parents aux petits-enfants pourraient être rendues possibles aux mêmes conditions fiscales que celles entre les grands-parents et les parents. Le coût pour les finances publiques serait neutre : le même impôt serait prélevé à chaque mutation, quel qu'en soit le bénéficiaire. Cette proposition devrait s'accompagner d'un formalisme visant à recueillir le consentement de l'héritier « privé » de la mutation – à moins d'accepter d'évoluer vers un principe plus général de liberté de tester, appliqué dans de nombreux États de l'OCDE, mais qui suppose une évolution profonde du droit des mutations français, aujourd'hui calqué sur le droit de la famille.

2. Maintenir provisoirement un ISF sans niches, en affirmant l'objectif de sa suppression à terme

L'impôt de solidarité sur la fortune (ISF), récemment réformé⁶⁰, présente quelques avantages, mais des inconvénients beaucoup plus nombreux. Sa suppression est toutefois inenvisageable compte tenu du contexte actuel des finances publiques : se priver des recettes fiscales qu'il génère (4,4 Md€ en 2011) n'est pas souhaitable et

⁶⁰ Depuis le 1^{er} janvier 2012, l'ISF est dû sur les patrimoines nets d'une valeur supérieure à 1,3 M€ (taux de 0,25 %, puis taux de 0,5 % au-delà d'une valeur de 3 M€).

supprimer cet impôt, au moment où un effort fiscal est demandé à l'ensemble de la collectivité, serait une erreur.

Cet impôt présente néanmoins de très nombreux inconvénients qui justifient d'affirmer dès aujourd'hui un objectif de suppression, une fois la situation des finances publiques rétablie. En effet, l'existence de l'ISF se justifie plus par sa portée symbolique et politique que par sa contribution réelle à l'équité, à l'efficacité et au rendement du système fiscal français :

- du point de vue de l'efficacité, l'ISF est un handicap pour l'attractivité fiscale de la France et le maintien de hauts patrimoines sur notre territoire. La direction générale des finances publiques (DGFiP) évalue à environ 1 000 par an les départs de contribuables assujettis, même s'il est très difficile de réduire ce type de décision à la seule existence de l'ISF. Il est en outre peu attractif de conserver un ISF taxant le patrimoine, dans un contexte de rendements bruts décroissants et de plus en plus limités des capitaux ;
- du point de vue de l'équité, l'ISF, qui ne représente que 0,5 % des prélèvements obligatoires, est un impôt dont l'effet redistributif est en réalité négligeable. Ses modalités doivent en outre être révisées régulièrement ou encadrées par des dispositifs complexes (plafonnement, plafonnement du plafonnement, bouclier fiscal, etc.), pour éviter l'assujettissement de contribuables dont les revenus sont faibles mais le patrimoine important (s'il est par exemple affecté par l'inflation immobilière) ;
- enfin, du point de vue du rendement, ses recettes fiscales sont très limitées en proportion du patrimoine des ménages⁶¹, en raison

⁶¹ L'ISF rapporte environ 4 Md€ par an ; le patrimoine des ménages dépasse 11 000 Md€ fin 2011.

d'une assiette très étroite⁶², de nombreuses niches dont les principales représentent un tiers de son rendement⁶³, et d'un coût de gestion élevé⁶⁴.

Il ne faut cependant pas méconnaître que l'ISF présente au moins deux avantages. Étant déclaré annuellement, il constitue une source d'information irremplaçable pour l'administration fiscale. Par ailleurs, étant déclaré en valeur de marché, il permet d'imposer les bulles (notamment immobilière). Les impôts sur le patrimoine ont été supprimés dans la plupart des pays de l'OCDE, mais parfois pour des problèmes juridiques qui n'affectent pas l'ISF français⁶⁵, et ont la plupart du temps été remplacés par une imposition plus élevée des éléments immobiliers du patrimoine (aux États-Unis, en Italie, en Finlande ou encore au Japon).

La suppression de l'ISF est donc proposée comme objectif de moyen terme, une fois la situation des finances publiques rétablie. Il pourrait

⁶² Sont exonérés de l'assiette de l'ISF les objets d'antiquité, d'art ou de collection, les droits de la propriété littéraire ou artistique, les droits de la propriété industrielle, les rentes, pensions et indemnités, ainsi que les biens professionnels (biens nécessaires à l'exercice à titre principal d'une profession, parts ou actions de sociétés, certains biens ruraux, sous certaines conditions les locaux d'habitation loués meublés...). La résidence principale bénéficie en outre d'un abattement porté de 20 % à 30 % par la loi dite TEPA du 21 août 2007.

⁶³ Les principales niches sont l'ISF PME (768 M€), l'exonération partielle des titres détenus par les salariés, mandataires et des titres subordonnés à une durée de détention minimale (118 M€).

⁶⁴ Évalué à 100 M€, ce coût de gestion interpelle et doit être pris avec précaution : l'ISF est en effet un impôt auto-déclaré, auto-liquidé, et peu contrôlé par rapport aux autres prélèvements.

⁶⁵ Dans la plupart des pays, les actifs financiers étaient déclarés à leur valeur de marché, les actifs immobiliers à leur valeur cadastrale – d'où une inégalité devant l'impôt rendant inconstitutionnel ce type de prélèvement. Cet argument a conduit à la suspension de l'ISF allemand en 1997, qui touchait par ailleurs les ménages comme les entreprises. Cette justification ne pourrait pas être invoquée pour l'ISF français, puisque tous les actifs y sont déclarés à leur valeur vénale.

alors être remplacé par une taxation accrue du patrimoine foncier. D'ici là, il pourrait être aménagé en renforçant l'imposition du capital non directement productif : son assiette pourrait ainsi être augmentée des œuvres d'art et de l'abattement sur la résidence principale – pour un rendement global de quelques centaines de millions d'euros.

Enfin, dans un souci d'équité, et de partage de l'effort fiscal entre les différentes catégories de ménages, il est proposé de supprimer les principales niches à l'ISF (biens forestiers, titres de mandataires sociaux, etc.). Selon les dernières modifications fiscales pour l'année 2012, leur suppression représenterait un gain fiscal d'environ 300 M€, l'ISF PME étant maintenu compte tenu de son effet positif sur le développement des entreprises – à condition d'écarter les intermédiaires qui stériliseraient un tiers de la dépense fiscale⁶⁶.

Au total, ces évolutions de l'ISF seraient conçues pour dégager 500 M€ supplémentaires de recettes fiscales. De telles mesures renforceraient l'équité et l'acceptabilité des efforts fiscaux nécessaires à la restauration de notre compétitivité.

3. Simplifier la fiscalité de l'épargne et favoriser la détention longue d'actifs

La fiscalité de l'épargne est extrêmement complexe et propose de multiples exonérations, abattements et régimes différents, accumulés sans aucune logique d'ensemble (Annexe 2).

⁶⁶ Selon un rapport de l'Inspection générale des finances, les intermédiaires financiers capteraient, selon les produits d'épargne, jusqu'à un tiers de la dépense fiscale.

Presque toutes les catégories d'épargne bénéficient d'un avantage fiscal, indépendamment de leur objectif ou de la politique publique qu'elles financent⁶⁷ :

- l'épargne longue (assurance vie, PEL, PEP, épargne salariale, PERP, PEA) au même titre que l'épargne courte (livrets réglementés, CEL) ;
- l'épargne liquide bénéficie d'un avantage fiscal (assurance vie, livrets, compte-titres) tout comme l'épargne illiquide (PEA, PEL, PEP, épargne salariale, PERP) ;
- l'épargne risquée (PEA et comptes-titres, assurance vie en unités de compte) et l'épargne sans risque (livrets réglementés et livrets ordinaires, assurance vie en euros, PEL et CEL) sont aussi avantagées fiscalement.

Les analyses tentant de quantifier et de catégoriser ces avantages fiscaux démontrent qu'ils sont concentrés sur l'épargne sans risque : un rapport parlementaire a calculé que 57 % de l'épargne bénéficie d'un avantage fiscal, dont 45 % est de l'épargne non risquée et 12 % de l'épargne risquée⁶⁸. L'Inspection générale des finances a calculé, dans ses travaux sur les niches fiscales que, sur les 50 dépenses fiscales et sociales recensées sur l'épargne financière pour un montant de 11,4 Md€, plus de 9 Md€ concerne l'épargne non risquée (4,8 Md€ pour l'épargne salariale ; 1,9 Md€ pour l'épargne retraite ; 1,1 Md€ pour l'épargne sur livrets ; 0,5 Md€ pour l'épargne

⁶⁷ Il faut ajouter à ce tableau d'ensemble de multiples niches, dont bénéficient pêle-mêle l'immobilier, le logement social, l'Outre-mer, le cinéma, les entreprises innovantes, les transports, les forêts, etc.

⁶⁸ Rapport Censi, *L'impact des mesures législatives portant sur les produits financiers*, Rapport d'information, Assemblée nationale, 2008.

logement et 1 Md€ pour l'assurance vie⁶⁹). Enfin, de nombreuses études économiques montrent que la fiscalité française désincite à la détention d'actifs risqués⁷⁰.

Même si la fiscalité ne constitue que l'un des déterminants de l'épargne, il n'est pas surprenant, compte tenu de cet environnement, de constater que les supports sans risque drainent 82 % des flux d'épargne financière des ménages⁷¹.

Il est difficilement compréhensible que l'État incite fiscalement à détenir des produits sans aucun risque, surtout lorsqu'à l'absence de risque s'ajoute une liquidité absolue (livrets, assurance vie après huit ans). Que l'État accorde une subvention fiscale à des produits dont il régleme le taux (livrets réglementés) est par ailleurs une source de grande complexité.

En outre, ces incitations fiscales sont conçues par support d'épargne, sans aucun raisonnement sur les objectifs attribués à l'incitation. Les avantages fiscaux bénéficient à l'ensemble des détenteurs d'un produit, indépendamment de leur niveau de revenu, de leur besoin

⁶⁹ La niche sur l'assurance vie est chiffrée à 1,2 Md€. 16 % des encours étant souscrits en unités de compte, on peut considérer par approximation que la niche sur l'épargne non risquée en assurance vie (fonds euros) représente 1 Md€ (1,2 Md€ x 0,84).

⁷⁰ Aubier, Cherbonnier et Turquety, *Influence de la fiscalité sur les comportements d'épargne*, Économie & prévision, 2005. Rapports du CAE : Garnier et Thesmar, *Epargner à long terme et maîtriser les risques financiers*, 2009 et Le Cacheux et Saint-Etienne, *Croissance équitable et concurrence fiscale*, 2005.

⁷¹ Selon le compte financier des ménages de la Banque de France, sur 129 Md€ épargnés en 2010, 106 Md€ des fonds l'ont été sur des supports non risqués (dont 75 Md€ sur de l'assurance vie en fonds euros, 6,2 Md€ sur des PEL ou des PEP, 7,8 Md€ sur des comptes à terme et 15,6 Md€ sur des dépôts à vue, 15,1 Md€ sur des livrets et des CEL, 3 Md€ thésaurisés sous forme d'encaisses numéraires – le solde étant composé de la décollecte sur OPCVM monétaires). Les supports risqués ont attiré moins de 20 % de l'épargne financière (5,9 Md€ en actions cotées ; 15,9 Md€ en actions non cotées et 2,2 Md€ en assurance vie en unités de compte).

de liquidité et d'épargne de précaution ou de leur niveau d'éducation financière. Ainsi, des épargnants aisés peuvent bénéficier pleinement des avantages fiscaux et de la liquidité absolue des livrets, alors même qu'ils n'ont aucun besoin d'épargne de précaution. Symétriquement, des épargnants plus modestes peuvent se retrouver sur des supports risqués ne correspondant pas à leur besoin d'épargne de précaution, leur offrant un rendement médiocre ou un niveau de risque incompatible avec leur connaissance des marchés financiers.

La réforme de la fiscalité de l'épargne nécessite une réflexion d'ensemble et devrait tendre vers la neutralité fiscale entre différents supports d'épargne.

A terme, le système fiscal français devrait être plus incitatif à l'orientation de l'épargne vers le financement des entreprises, et des entrepreneurs en particulier. ISF-PME mis à part, les dispositifs actuels permettant aux particuliers d'orienter une partie de leur impôt vers ce type d'emploi (FCPI, FIP, « IR-Madelin ») sont d'une faible ampleur (les plafonds sont de quelques dizaines de milliers d'euros pour un couple, à comparer aux 500 000 £ du dispositif britannique équivalent), pour un coût fiscal d'environ 300 M€. Ces incitations souffrent en outre de la concurrence d'autres dispositifs de défiscalisation, notamment immobiliers (comme le « Scellier » plafonné à 300 000 € jusqu'à sa récente suppression, ou le PEL à 61 000 €). Une fois les finances publiques rétablies, les incitations fiscales sur l'épargne devraient être réservées aux emplois les plus utiles pour la compétitivité, c'est-à-dire par exemple le financement des entreprises au stade de l'amorçage, et non l'immobilier.

A ce stade, il est proposé que les avantages fiscaux soient réorientés vers la détention longue d'actifs. Les produits visés ne peuvent s'adresser

qu'aux épargnants les plus aisés, dont la contrainte de liquidité est moindre et qui n'ont pas besoin de produits très liquides. Il est ainsi proposé que l'exonération fiscale s'appliquant au PEA ne dépende plus de la date d'ouverture de ce dernier mais de la durée de détention des titres : ne bénéficieraient du régime fiscal du PEA que les titres détenus pendant plus de cinq ans. En contrepartie, le plafond du PEA pourrait être doublé et porté à 300 000 € (ou au niveau nécessaire à s'assurer de la neutralité de cette réforme sur les finances publiques). Le chiffrage d'une telle mesure est complexe, mais son coût serait vraisemblablement limité et au plus égal au coût actuel de la niche PEA⁷².

Si l'exonération fiscale était liée à une durée de détention, il pourrait être alors envisagé d'étendre plus largement aux titres non cotés le bénéfice fiscal d'un PEA⁷³, ce qui serait également positif du point de vue de la compétitivité en incitant à un investissement de plus long terme.

Aujourd'hui, l'assurance vie est un support trop liquide pour remplir ce rôle. Le droit de rachat permanent du souscripteur constitue en effet une lourde contrainte de gestion pour l'assureur qui ne peut investir que dans des titres sûrs et très liquides (dette publique), au détriment d'investissements plus risqués ou d'une maturité plus longue. Repousser l'exonération fiscale accordée à l'assurance vie de 8 à 12 ans, sans encadrer le droit de rachat, ne répondrait que partiellement au problème. La création d'un nouveau produit pourrait également constituer une réponse à un réel besoin tant pour les épargnants que pour les gestionnaires de fonds.

⁷² Évalué à 116 M€ pour l'exonération des dividendes, et à 100 M€ pour l'exonération des plus-values.

⁷³ Les titres non cotés sont éligibles au PEA dans la limite de 25 % du capital d'une société, mais seuls 10 % des revenus générés bénéficient du régime fiscal du PEA.

La fiscalité du patrimoine doit être globalement 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 allant plus loin que la simple suppression des dispositions de la loi dite TEPA et un réaménagement de l'ISF en supprimant la plupart des niches, dans l'attente d'un contexte plus propice à sa suppression. Cela passe également par un recentrage des avantages fiscaux sur l'épargne réellement détenue sur un horizon long (notamment au sein des PEA et assurance vie).

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

2.3. Une fiscalité environnementale plus ambitieuse

2.3.1. La fiscalité environnementale est encore marginale

La fiscalité environnementale est définie à partir des prélèvements obligatoires portant sur la consommation, le capital et le travail et qui comportent une dimension environnementale.

La fiscalité environnementale est en baisse en France depuis le début des années 2000, tout comme en Allemagne. Dans ces deux pays, elle représente environ deux points de PIB, contre 2,6 % en moyenne dans l'UE à 27, et un maximum de près de 5 % aux Pays-Bas et au Danemark.

En fait, ce que l'on appelle fiscalité environnementale ou écologique recouvre principalement les taxes sur les produits énergétiques, avec une part prépondérante de la taxation des carburants. Le reste est généralement composé de taxes sur les véhicules à moteur et les transports en général. Au sein de l'UE, 72 % des taxes environnementales concernent l'énergie et les carburants et 24 % les transports ou des impôts sur les véhicules. En revanche, les prélèvements sur l'usage des ressources ou les activités polluantes ne représentent que 4 % de l'ensemble des prélèvements écologiques dans l'UE.

La France ne déroge pas à ce constat : la taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques (TICPE - ex-taxe intérieure sur les produits pétroliers) représente environ 24 Md€ de recettes publiques, alors que la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) représente moins de 450 M€.

La fiscalité environnementale offre donc des marges de manœuvre pour les finances publiques mais cette imposition pénalise surtout l'agriculture et l'industrie, soit deux secteurs souffrant déjà d'une perte de valeur ajoutée. Par ailleurs, en taxant des produits de consommation courante à des taux forfaitaires, elle est légèrement régressive pour les particuliers : la consommation de carburants ou d'énergie représente ainsi une part du revenu plus importante pour les moins fortunés (9,7 % de la consommation totale du premier décile de revenus, 6,7 % pour le dernier décile). L'échec du projet de taxe carbone⁷⁴ a porté un coup d'arrêt à la montée en puissance

⁷⁴ Dans sa décision n°2009-599 DC du 29 décembre 2009, le Conseil constitutionnel a censuré les dispositions relatives à la contribution carbone. Il a estimé que les activités assujetties à la contribution carbone représentaient moins de la moitié de la totalité des émissions de gaz à effet de serre et que par leur importance, les régimes d'exemption totale institués par la loi étaient contraires à l'objectif de lutte contre le réchauffement climatique et créaient une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques.

de la fiscalité environnementale mais il ne peut être que provisoire.

La fiscalité écologique est en effet un instrument indispensable pour atteindre les objectifs français et européens, notamment en matière de changement climatique. L'objectif de référence de la politique européenne est de limiter le réchauffement à 2° C à l'horizon 2050. Dans ce contexte, la France s'est engagée à diviser par quatre ses émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2050 par rapport au niveau des émissions en 1990 (objectif dit « facteur 4 »).

D'autres pays ont déjà accru la part des prélèvements à finalité environnementale dans leur système fiscal. L'importance des taxes environnementales au Danemark et au Pays-Bas s'explique ainsi par une imposition plus importante sur les véhicules et les transports en général. Par ailleurs, le Danemark taxe fortement les produits nocifs tels les pesticides et insecticides ainsi que les activités polluantes comme les rejets d'eaux usées et l'émission de carbone. Cette taxe carbone introduite au début des années 1990 existe aussi dans les autres pays scandinaves.

2.3.2. Intégrer les objectifs européens de lutte contre le changement climatique dans la fiscalité

La fiscalité écologique n'est pas une solution miracle : il ne faut pas en attendre des recettes très importantes pour le budget des administrations publiques au regard de la TVA, de la CSG ou des cotisations sociales. Ainsi, il serait nécessaire de doubler la TICPE pour obtenir en recettes supplémentaires l'équivalent d'une hausse du taux normal de TVA à 23 % (+ 3,4 points par rapport au taux à 19,6 %). Et pour ne donner qu'un exemple des effets d'une telle

décision, doubler la TICPE augmenterait le prix du litre d'essence d'environ 40 %.

Pour autant, des marges de manœuvre existent pour donner un contenu environnemental plus fort à la fiscalité tout en procurant des recettes supplémentaires aux administrations publiques.

1. Supprimer les distorsions fiscales entre sources d'énergie

La principale imposition environnementale est la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques. Son produit, stable depuis plusieurs années, est de 24 Md€⁷⁵. Même si elle n'a pas été créée dans ce but, la TICPE est une taxe environnementale dans la mesure où elle renchérit le coût de produits à forte teneur en CO₂ et incite donc à moins les consommer.

En plus de la TICPE, les produits pétroliers sont également assujettis à la TVA (7,6 Md€ de recettes en 2009). Lorsque le prix de l'essence augmente, l'augmentation des recettes pour l'État ne provient pas de la TICPE (taux forfaitaire par hectolitre) mais bien de la TVA (taux proportionnel au prix de vente).

Quant au gaz naturel, il est soumis à une taxe similaire appelée taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel (TICGN). Elle s'applique au gaz naturel utilisé comme combustible et est due par le fournisseur de gaz naturel sur les livraisons qu'il effectue auprès de

⁷⁵ Une part de ce montant revient aux départements et aux régions. Les régions peuvent décider d'une première tranche de TICPE à appliquer dans leur ressort territorial, dans la limite de 1,15 c€/l pour le gazole et 1,77 c€/l pour le supercarburant sans plomb. A compter du 1^{er} janvier 2011, les régions peuvent majorer d'une deuxième tranche dans la limite de 0,73 c€/l pour les supercarburants et 1,35 c€/l pour le gazole. Les recettes sont exclusivement affectées au financement d'une infrastructure de transport durable, ferroviaire ou fluvial.

consommateurs finals en France. Le produit de cette taxe est de 266 M€, soit un montant très inférieur à la TICPE.

Pour autant, la taxation des différentes sources d'énergie n'a pas été conçue en fonction de leur niveau d'émission de CO₂ : le diesel est nettement moins taxé que l'essence et les particuliers bénéficient d'une exonération totale de taxe sur le gaz naturel.

Taux et recettes de la fiscalité sur les produits énergétiques

TICPE et TICGN	2008 (M€)	2009 (M€)	Taux (2011)
Super sans plomb	7 312	7 013	60,69 €/hl
Gazole	16 408	16 419	42,84 €/hl
Fioul domestique	944	985	5,66 €/hl
Gaz naturel (TICGN)	242	266	1,19 €/MWh
Total	25 019	24 683	
TVA nette sur les produits énergétiques	10 252	7 683	

Source : Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement.

Le taux de TICPE est plus faible pour le gazole que pour le carburant sans plomb, sans que ce traitement fiscal différencié ait une justification sur le plan environnemental. L'alignement du taux du gazole sur celui du sans plomb générerait 6,8 Md€ de recettes toutes choses égales par ailleurs. Pour tenir compte d'une possible baisse de la consommation dans un contexte de hausse de la fiscalité et de hausse des prix du pétrole, les recettes supplémentaires peuvent être évaluées à 5,5 Md€. Par ailleurs, cet alignement de la TICPE pourrait être progressif tout au long du prochain quinquennat, afin d'éviter une hausse trop brutale du prix du diesel.

Les particuliers consommateurs de gaz naturel ainsi que les réseaux de chaleur bénéficient quant à eux d'une exonération totale de TICGN. Or, le gaz naturel émet tout de même du CO₂ et rien ne justifie au plan environnemental une exonération complète de taxation pour les particuliers et les réseaux de chaleur. La suppression de cette niche fiscale rapporterait au moins 250 M€⁷⁶.

2. Financer le développement des énergies renouvelables

La contribution au service public de l'électricité (CSPE) est mise à la charge des consommateurs d'électricité et a été instituée en 2003. Son montant est calculé pour couvrir l'ensemble des charges du service public de l'électricité, à savoir le soutien aux énergies renouvelables et à la cogénération, la péréquation tarifaire dans les départements d'Outre-mer et en Corse et les tarifs sociaux de l'électricité. Le produit de la CSPE s'élève à 1,8 Md€.

Or, le taux de la CSPE n'a pas évolué entre 2004 et 2010 et ne permettait plus de couvrir les charges de service public depuis 2009. Le taux de la CSPE a finalement été relevé de 4,5 €/MWh à 7,5 €/MWh en 2011, mais la Commission de régulation de l'énergie avait recommandé de le porter à 12,90 €/MWh pour couvrir les charges prévisionnelles de service public, dont le soutien aux énergies renouvelables constitue le poste le plus dynamique.

Ainsi, alors même que la CSPE sert notamment à financer les énergies renouvelables, son taux n'est pas en ligne avec les charges à couvrir. A l'avenir, la vocation sociale et la vocation environnementale de la CSPE devraient être distinguées, afin de donner une source de financement plus ambitieuse aux énergies renouvelables, à condition que

⁷⁶ Tome II de l'évaluation des voies et moyens - annexe au projet de loi de finances pour 2012.

l'engagement public dans cette filière soit confirmé. La CSPE pourrait cumuler deux taux, l'un à vocation sociale (reprenant la couverture des tarifs sociaux de l'électricité et la péréquation territoriale) et l'autre à vocation environnementale (financement des énergies renouvelables). Conformément aux recommandations de la Commission de régulation de l'énergie, le taux global pourrait être augmenté, pour générer 1 Md€ de recettes supplémentaires affectées aux énergies renouvelables.

3. Promouvoir une taxe carbone aux frontières

L'accroissement de la fiscalité environnementale sans mesure équivalente aux frontières peut avoir deux effets pervers cumulés :

- les entreprises européennes deviennent moins compétitives par rapport aux entreprises situées dans des pays à faible taxation et/ou réglementation environnementales ;
- il existe un risque de délocalisation des activités industrielles polluantes vers ces pays, ce qui prive l'Europe d'une activité économique sans aucun résultat sur les émissions de carbone au niveau mondial.

La taxe carbone aux frontières est une mesure d'équité entre les entreprises qui produisent en Europe et les autres. Sa mise en œuvre se heurte à de nombreuses difficultés : nécessité d'obtenir un accord européen, mise en œuvre complexe, qui impliquerait de taxer les produits importés en fonction du carbone émis pour leur production et leur transport ainsi que de la fiscalité environnementale déjà supportée, et enfin adoption de mesures de rétorsion par les pays à faible taxation environnementale sans doute assorties de contentieux à l'Organisation mondiale du commerce (OMC).

Ces difficultés sont importantes mais elles ne doivent pas empêcher la France de proposer cette mesure à ses partenaires européens afin de rééquilibrer les termes de l'échange entre les pays qui taxent le carbone et ceux qui ne le taxent pas.

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 ;**
- **augmentation d'une CSPE rénovée et consacrée au financement des énergies renouvelables ;**
- **proposition d'une taxe carbone aux frontières à l'échelle de l'Union européenne.**

2.4. Une fiscalité plus simple et plus stable

2.4.1. L'instabilité et la complexité fiscales sont préjudiciables à la compétitivité et à l'équité

Le système de prélèvements obligatoires français est à la fois complexe et diffus. Ce n'est pas une exception française : la loi fiscale allemande est elle aussi très complexe. En revanche, une véritable spécificité française est le nombre de prélèvements existants dans notre pays. Faire le décompte précis de tous les impôts et taxes est difficile mais l'ordre de grandeur suivant peut être donné : il existe plus d'une centaine de prélèvements obligatoires en France, contre environ 55 en Allemagne⁷⁷.

Une telle complexité est destructrice du point de vue de la cohésion nationale : beaucoup de Français ont toujours l'impression que leur voisin tire un meilleur parti qu'eux du système fiscal. Dans certains cas, cette intuition se révèle juste. L'optimisation fiscale à laquelle ont recours les grandes entreprises est une réalité mais reste trop coûteuse pour que les PME en bénéficient. Du côté des ménages, la progressivité des prélèvements sur les revenus ne touche pas tous les contribuables de la même manière : les prélèvements sur les très hauts salaires sont moins progressifs (même si cela ne concerne au final qu'un nombre très restreint de contribuables).

Cette complexité nuit également à la compétitivité et à l'attractivité de la France. Le taux d'impôt sur les sociétés élevé occulte les nombreux régimes permettant de diminuer l'impôt réellement dû (mesures d'assiette notamment et crédits d'impôt). Les taux de

⁷⁷ Base de données *Taxation Trends d'Eurostat*. La même disproportion apparaît dans la publication *Revenue Statistics* de l'OCDE.

cotisations sociales, très élevés, n'intègrent pas les nombreuses exonérations de charges dont peuvent bénéficier les entreprises pour les salariés payés moins de 1,6 SMIC. Les prélèvements obligatoires français sont certes élevés, mais leur complexité les dessert tout autant.

De même, l'instabilité de la norme fiscale est préjudiciable à la France. Des régimes fiscaux et sociaux importants pour l'activité économique ont été modifiés presque chaque année (le crédit impôt recherche par exemple, ou l'impôt sur les sociétés, qui a fait l'objet de 40 modifications fiscales entre 2004 et 2009⁷⁸). Le rapport Fouquet⁷⁹ avait montré que chaque année, 20 % des articles du Code général des impôts faisaient l'objet d'une modification. Dans ces conditions, seuls les mieux informés peuvent bénéficier des marges de manœuvre qu'offre le système fiscal pour réduire leur imposition. L'instabilité et la complexité sont aussi à l'origine d'inégalités entre les contribuables.

La rétroactivité doit enfin être combattue en matière fiscale : elle crée un climat d'incertitude préjudiciable à l'investissement. Un contribuable qui réalise une opération en début d'année ne devrait pas apprendre à la fin de cette même année comment elle sera imposée. Par exemple, dans la deuxième loi de finances rectificative pour 2011, le Gouvernement a augmenté de 1,2 point (de 12,3 % à 13,5 %) les prélèvements sociaux appliqués aux revenus du patrimoine. Cette hausse a été appliquée rétroactivement à tous les revenus du patrimoine depuis le 1^{er} janvier 2011 alors même que la loi a été promulguée le 19 septembre

⁷⁸ Cour des comptes, *Les prélèvements obligatoires en France et en Allemagne*, 2011.

⁷⁹ Olivier Fouquet, *Améliorer la sécurité juridique des relations entre l'administration fiscale et les contribuables : une nouvelle approche*, Rapport au ministre du Budget des Comptes publics et de la Fonction publique, juin 2008.

2011. Ce type d'instabilité du régime fiscal applicable ne peut que perturber les arbitrages des investisseurs et des particuliers.

La loi fiscale ne devrait donc disposer que pour l'avenir : c'est une question de sécurité juridique et de confiance des acteurs économiques vis-à-vis des Gouvernements successifs.

2.4.2. Rendre la politique fiscale de nouveau prévisible et compréhensible

Une fois les grandes réformes appliquées, le prochain Gouvernement devra limiter autant que possible ses interventions sur le système fiscal, sinon pour le simplifier. Il importe de rendre de nouveau la politique fiscale stable et prévisible pour les contribuables, particuliers comme entreprises.

Le prochain gouvernement pourrait ainsi s'engager 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.

Bien entendu, il ne s'agit pas de rendre juridiquement impossibles des changements de législation fiscale : une réforme peut s'avérer mauvaise et il est alors normal de l'annuler.

Un tel pacte, de nature politique, 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 les anticipations des acteurs économiques.

La constitutionnalisation d'un principe de non-rétroactivité, sauf motif impérieux d'intérêt général, pourrait également être étudiée en s'inspirant de l'article 2 du Code civil⁸⁰.

Par ailleurs, les mesures proposées dans ce rapport entraîneront une simplification du droit fiscal avec la suppression d'une vingtaine de taxes, de 46 niches fiscales sur l'IR et de 10 sur l'ISF. Ces suppressions allègeront d'autant le temps passé par l'administration fiscale et les contribuables pour le recouvrement et le contrôle de ces impositions.

2.5. L'agenda et l'équilibre financier de la réforme

2.5.1. Les étapes de la réforme fiscale

La réforme proposée pourrait s'étaler sur l'ensemble du prochain quinquennat, en trois grandes étapes.

A court terme, ce sont les mesures fiscales liées à la compétitivité qui devront être mises en œuvre (basculement de cotisations sociales vers la taxation de la consommation). La réforme de l'imposition des revenus devra être annoncée simultanément dans le cadre d'un effort fiscal partagé. La suppression des niches fiscales et le plafonnement des niches restantes pourraient cependant être étalés sur deux ou trois ans,

⁸⁰ « La loi ne dispose que pour l'avenir ; elle n'a point d'effet rétroactif ».

afin d'éviter les hausses brutales d'imposition. Un même calendrier pourrait être retenu pour l'allègement des taxes sur le cycle de production, afin d'accroître les effets de la baisse des cotisations sur la compétitivité des entreprises.

La montée en puissance de la fiscalité écologique pourra intervenir dans la seconde moitié du quinquennat avec la suppression des distorsions fiscales entre sources d'énergie. C'est également à ce moment que devraient être appliquées l'augmentation des droits de succession et la réforme de la fiscalité de l'épargne.

A plus longue échéance, une refonte de notre imposition du capital pourrait être entreprise, afin de taxer davantage les actifs non-délocalisables (foncier, immobilier) et moins le capital mobile. Cette réforme, souhaitable, est toutefois moins prioritaire à court terme.

2.5.2. Le bilan financier

Compte tenu de la situation financière de la France, la réforme proposée est neutre du point de vue des recettes fiscales.

Tableau n° 3 : Équilibre financier des réformes proposées

Mesure	Nouvelles recettes	Perte de recettes
Suppression de 46 niches liées à l'impôt sur le revenu et plafonnement des niches restantes / ou suppression totale des niches avec baisse du barème	+ 15 Md€	
Suppression de 10 niches à l'ISF et modification de l'imposition de la résidence principale	+ 0,5 Md€	

II. PROPOSITIONS POUR UNE NOUVELLE DONNE FISCALE

Transfert de charges sociales net <ul style="list-style-type: none"> • <i>Dont hausse de 3,4 points du taux de base</i> • <i>Dont recilage des taux réduits</i> • <i>Dont création d'un taux majoré sur certains produits</i> • <i>Dont diminution de cotisations sociales (famille) / ou suppression des cotisations sociales de base du secteur industriel</i> 	+ 20,4 Md€ + 4,8 Md€ + 2,0 Md€	– 5,6 Md€ – 32,8 Md€
Mesure	Nouvelles recettes	Perte de recettes
Droits de succession : aller au-delà d'une suppression des dispositions de la loi dite TEPA	+ 2,5 Md€	
Fiscalité environnementale <ul style="list-style-type: none"> • <i>Dont hausse de la TIPCE sur le diesel (lissée jusqu'à 2017)</i> • <i>Dont hausse de la CSPE</i> • <i>Dont suppression de l'exonération de TICGN sur le gaz naturel des particuliers</i> 	+ 6,75 Md€ + 5,5 Md€ + 1,0 Md€ + 250 Md€	
Réforme de l'IS <i>Création d'un IS local en remplacement de la CVAE</i>	+ 10,5 Md€	
Allègement des taxes sur le cycle de production <ul style="list-style-type: none"> • <i>Dont suppression 1 % logement</i> • <i>Dont suppression C3S</i> • <i>Dont suppression taxes sur CA (laboratoires, mutuelles...)</i> • <i>Dont suppression taxes diverses (droit de bail, véhicules de sociétés, taxe sur conventions et actes civils...)</i> • <i>Dont suppression de la contribution aux OPCA</i> • <i>Dont suppression de la contribution au CNSA</i> • <i>Dont suppression de la CVAE et transformation en IS local</i> 		– 29,4 Md€ – 2,4 Md€ – 5 Md€ – 1,5 Md€ – 2 Md€ – 6,2 Md€ – 1,8 Md€ – 10,5 Md€
Total	+ 0,25 Md€	

Les mesures proposées conduisent à un rééquilibrage de notre fiscalité en faveur de la production et de la compétitivité, à une plus

grande équité entre les particuliers, et à un début de simplification par la suppression d'une vingtaine de taxes et de 56 niches fiscales. Ces mesures devraient autant que possible être concentrées sur le secteur ouvert à la concurrence internationale.

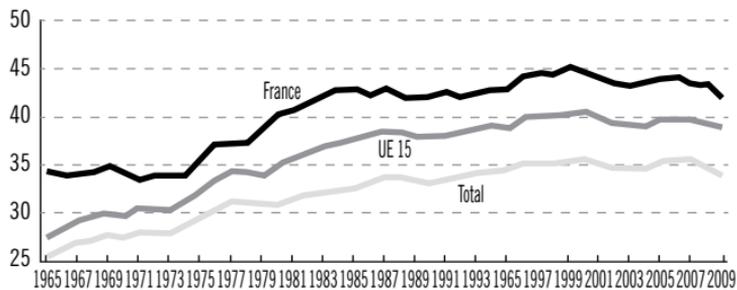
Avec le basculement d'une partie du financement de la protection sociale sur la TVA, c'est un choc fiscal positif en faveur de l'emploi et de l'investissement de 2,8 points de PIB qui est proposé ici, soit un montant d'une ampleur jamais atteinte par aucune réforme menée ces vingt dernières années.

ANNEXES

Taux de PO dans certains pays de l'OCDE, 2002-2009 (en % PIB)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Autriche	44,0	43,8	43,4	42,4	41,9	42,1	42,7	42,8
Belgique	44,8	44,3	44,5	44,6	44,3	43,8	44,2	43,2
Canada	33,7	33,7	33,6	33,4	33,3	33,0	32,3	31,1
République tchèque	36,3	37,3	37,8	37,5	37,0	37,3	36,0	34,8
Danemark	47,9	48,0	49,0	50,8	49,6	49,0	48,2	48,2
Finlande	44,7	44,1	43,5	43,9	43,8	43,0	43,1	43,1
France	43,4	43,2	43,5	43,9	44,0	43,5	43,2	41,9
Allemagne	35,4	35,5	34,8	34,8	35,4	36,0	37,0	37,0
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Irlande	27,9	28,4	29,9	30,4	31,8	30,9	28,8	27,8
Italie	41,3	41,7	41,0	40,8	42,3	43,4	43,3	43,5
Japon	26,2	25,7	26,3	27,4	28,0	28,3	28,1	–
Corée	23,2	24,0	23,3	24,0	25,0	26,5	26,5	25,6
Pays-Bas	37,4	36,9	37,2	38,4	39,1	38,7	39,1	–
Espagne	34,2	34,2	34,6	35,7	36,6	37,3	33,3	30,7
Suède	47,5	47,8	48,1	48,9	48,3	47,4	46,3	46,4
Royaume-Uni	34,6	34,3	34,8	35,7	36,5	36,2	35,7	34,3
États-Unis	26,0	25,5	25,7	27,1	27,9	27,9	26,1	24,0
OCDE-Total	34,7	34,7	34,6	35,2	35,4	35,4	34,8	–

Évolution des taux de PO dans les pays de l'OCDE et de l'UE (en % PIB)



Source : Rapport sur les prélèvements obligatoires annexé au PLF 2012, à partir de données OCDE.

Fiscalité de l'épargne au 1^{er} janvier 2012

Produit d'épargne	Prélèvements sociaux*	Prélèvements fiscaux	Commentaires
Livrets réglementés (livret A, livret d'épargne populaire, livret développement durable, livret jeune)	0 %	0 %	Les dépôts sont plafonnés à 15 300 € pour le livret A, à 6 000 € pour le livret développement durable, à 7 700 € pour le livret d'épargne populaire (sous condition de revenu), à 1 600 € pour le livret jeunes (sous condition d'âge), hors capitalisation des intérêts. La rémunération est fixée par arrêté : 2,25 % pour le livret A et le livret développement durable, 2,5 % pour le livret jeune, 2,75 % pour le livret d'épargne populaire. Les sommes collectées sur ces supports financent à 89 % l'immobilier et le logement ⁸² . Les fonds sont ainsi destinés au parc de logement social locatif (à hauteur de 83 %), pour des opérations de construction et de réhabilitation. 6 % financent des opérations de rénovation urbaine. Les fonds du livret développement durable (soit 5 % des encours) sont spécifiquement utilisés pour le refinancement d'0 séo, organisme public accordant garanties et prêts aux PME. Les 6 % restants se décomposent en financement des infrastructures de transport (transports collectifs, ports et lignes à grande vitesse), de projets immobiliers universitaires (plan campus) et hospitaliers (plan hôpital 2012), et de travaux de mise en conformité des installations de traitement des eaux usées.
Livrets non réglementés	13,5 %*	IR ou PFL à 21 %	

Produit d'épargne	Prélèvements sociaux*	Prélèvements fiscaux	Commentaires
Plan épargne logement (PEL) et compte épargne logement (CEL)	13,5 %*	0 % pour les CEL 0 % pour les PEL IR ou PFL à 21 % pour les PEL de plus de 12 ans	<p>Les dépôts sont plafonnés à 61 200 € pour le PEL et à 15 300 € pour le CEL. Comme les livrets réglementés, la rémunération est fixée par arrêté administratif (au moins 2,5 % pour le PEL, 1,5 % pour le CEL).</p> <p>La fiscalité du PEL est plus complexe que celle du CEL : le simple retrait de sommes d'un PEL avant quatre ans entraîne sa clôture, et les prélèvements sociaux comme la fiscalité varient selon sa date d'ouverture.</p> <p>Ces deux supports donnent droit, à leur dénouement et sous certaines conditions, à un prêt immobilier bonifié par l'Etat. Le secteur immobilier est donc bénéficiaire de ce régime fiscal, même si dans les faits, ces deux supports sont utilisés comme des produits d'épargne et très peu comme des supports permettant de financer l'acquisition d'un bien immobilier. Un rapport de l'inspection des finances a en effet démontré que seuls 5,8 % des encours sont finalement convertis en prêts immobiliers (27 % en 1996)⁸³.</p> <p>Le PEP n'est plus commercialisé depuis 2004, seuls sont donc concernés les PEP ouverts avant cette date et qui n'ont pas encore été clôturés.</p> <p>Les dépôts sont plafonnés à 92 000 €. La fiscalité est modulée selon l'ancienneté du contrat : un prélèvement forfaitaire libératoire de 35 % est appliqué avant 4 ans, de 15 % avant 8 ans, de 7,5 % avant 10 ans. La sortie en rente est exonérée d'impôt au bout de 8 ans. La sortie en capital l'est après 10 ans, mais il n'est plus possible à l'expiration de ce délai d'effectuer des versements complémentaires sur le plan.</p>
Plan d'épargne populaire (PEP)	13,5 %*	IR ou PFL spécifique	

⁸³ DGTFE, cité par le rapport IGF sur les niches fiscales et sociales sur l'épargne.

Produit d'épargne	Prélèvements sociaux*	Prélèvements fiscaux	Commentaires
Assurance-vie	13,5 %*	IR ou PFL spécifique	Le régime fiscal de l'assurance-vie est complexe : il varie selon la date de souscription du contrat. Pour simplifier, le prélèvement libératoire forfaitaire, pour les contrats ouverts depuis 1998, est de 35 % si un rachat est effectué avant 4 ans, de 15 % s'il intervient avant 8 ans, et de 7,5 % au-delà. Un abattement de 9 200 € pour un couple est prévu. Les données de la Banque de France montrent que les sommes collectées sur un contrat d'assurance-vie financent très majoritairement la dette publique (un tiers des encours soit environ 450 Md €). Une proportion équivalente (un tiers) est investie en dette d'entreprises privées, un autre tiers est réparti entre actions, immobilier et supports monétaires.
Plan d'épargne retraite populaire (PERP)	8,1 %	IR	Les sommes versées sur un PERP sont déductibles de l'IRPP. Une fois converti en rente, le PERP est imposé comme le serait une pension de retraite (régime normal à l'IR, mais CSG plus faible que pour les salariés à 6,6 % dont 4,2 points déductibles).
Participation et intéressement	13,5 %*	IR ou 0 % si détention > 5 ans	Les revenus et gains en capital générés par les sommes placées sur un plan d'épargne salariale (FCPE, PEE, PERCO) sont soumis aux prélèvements sociaux, et imposés à l'impôt sur le revenu. Au-delà de cinq ans, ils sont exonérés d'impôt.
Dividendes, intérêts et plus-values de cession perçus sur un compte titres	13,5 %*	IR ou PFL à 21 %	Les dividendes, intérêts et plus-values perçus sur un compte-titres sont soumis à 13,5 % de prélèvements sociaux. La fiscalité, en revanche, diffère selon la nature de l'opération.
Dividendes, intérêts et plus-values de cession perçus sur un plan d'épargne en actions (PEA)	13,5 %*	IR ou PFL spécifique	Sous un plafond de 132 000 €, les dividendes, intérêts et plus-values contenus dans un PEA sont exonérés d'impôt cinq ans après l'ouverture du plan (imposition des plus-values à 22,5 % avant les cinq ans). Ces sommes restent soumises aux prélèvements sociaux.

* Les 13,5 % de prélèvements sociaux se décomposent en : 8,2 points de CSG, 0,5 point de CRDS, 3,4 points de prélèvement social, 0,3 point d'une première contribution additionnelle au prélèvement social (financement du plan caniculaire), et 1,1 point d'une seconde contribution additionnelle au prélèvement social (financement du RSA).

REMERCIEMENTS

L'Institut Montaigne remercie particulièrement les personnes suivantes pour leur contribution.

Celle-ci est le résultat de leur investissement personnel et n'engage en rien leur entreprise ou institution de rattachement.

Membres du groupe de travail

- **Philippe Wahl**, président du directoire de la Banque postale, membre du comité directeur de l'Institut Montaigne, président du groupe de travail
- **Jack Azoulay**, directeur de cabinet et du pilotage stratégique du Courrier, La Poste
- **Valérie Batigne**, fondatrice et dirigeante de VB Capital Conseil, membre de Financi'Elles
- **Frédéric Bonnevey**, associé, Anthéra Partners
- **Elie Cohen**, économiste, directeur de recherche au CNRS, professeur à Sciences Po et membre du Conseil d'analyse économique
- **Eric Dussoubs**, maître de conférence en finances publiques, Sciences Po, co-rapporteur du groupe de travail
- **Bruno Grandjean**, président de Redex
- **Daniel Gutman**, avocat, professeur à l'université Paris I Panthéon-Sorbonne
- **Antoine Imbert**, maître de conférence en finances publiques, Sciences Po, co-rapporteur du groupe de travail

- **Philippe Josse**, professeur associé en finances publiques à l'université Paris I Panthéon-Sorbonne
- **Melchior de Metz-Noblat**, directeur général adjoint, groupe Bruxelles-Lambert
- **Siamak Mostafavi**, avocat, Allen & Overy

Les personnes auditionnées

Les opinions exprimées dans le rapport n'engagent ni ces personnes ni l'institution qu'elles représentent.

- **Alain Trannoy**, économiste, directeur de recherche, EHESS
- **Camille Landais**, économiste, *Post-doctoral Fellow, Stanford Institute for Economic Policy Research, Stanford University*
- **Michel Didier**, économiste, président de COE-Rexecode
- **Denis Ferrand**, directeur général, COE-Rexecode

LES PUBLICATIONS DE L'INSTITUT MONTAIGNE

- La France au miroir de l'Italie
Marc Lazar (février 2012)
- Pour des réseaux électriques intelligents (février 2012)
- Un CDI pour tous
Céline Gleize (novembre 2011)
- Repenser la politique familiale
Michel Godet (octobre 2011)
- Formation professionnelle : pour en finir avec les réformes inabouties
Pierre Cahuc, Marc Ferracci, André Zylberberg (octobre 2011)
- Banlieue de la République
Gilles Kepel avec la collaboration de Leyla Arslan, Sarah Zouheir (septembre 2011)
- De la naissance à la croissance : comment développer nos PME
(juin 2011)
- Reconstruire le dialogue social (juin 2011)
- Adapter la formation des ingénieurs à la mondialisation
Romain Bordier, Aloïs Kirchner et Jonathan Nussbaumer (février 2011)
- « Vous avez le droit de garder le silence... »
Comment réformer la garde à vue
Kami Haeri (décembre 2010)
- Gone for Good? Partis pour de bon ?
Les expatriés de l'enseignement supérieur français aux États-Unis
Ioanna Kohler (novembre 2010)
- 15 propositions pour l'emploi des jeunes et des seniors
(septembre 2010)
- Afrique - France. Réinventer le co-développement (juin 2010)
- Vaincre l'échec à l'école primaire (avril 2010)
- Pour un Eurobond. Une stratégie coordonnée pour sortir de la crise
Frédéric Bonneval (février 2010)
- Réforme des retraites : vers un big-bang ?
Jacques Bichot (mai 2009)

- Mesurer la qualité des soins
Denise Silber (février 2009)
- Ouvrir la politique à la diversité
Eric Keslassy (janvier 2009)
- Engager le citoyen dans la vie associative (novembre 2008)
- Comment rendre la prison (enfin) utile (septembre 2008)
- Infrastructures de transport : lesquelles bâtir, comment les choisir ?
(juillet 2008)
- HLM, parc privé
Deux pistes pour que tous aient un toit
Gunilla Björner (juin 2008)
- Comment communiquer la réforme (mai 2008)
- Après le Japon, la France...
Faire du vieillissement un moteur de croissance
Romain Geiss (décembre 2007)
- Au nom de l'Islam...
Quel dialogue avec les minorités musulmanes en Europe ?
Antonella Caruso (septembre 2007)
- L'exemple inattendu des Vets
Comment ressusciter un système public de santé
Denise Silber (juin 2007)
- Vademecum 2007-2012
Moderniser la France (mai 2007)
- Après Erasmus, Amicus
Pour un service civique universel européen (avril 2007)
- Quelle politique de l'énergie pour l'Union européenne ? (mars 2007)
- Sortir de l'immobilité sociale à la française
Anna Stellingner (novembre 2006)
- Avoir des leaders dans la compétition universitaire mondiale
(octobre 2006)
- Comment sauver la presse quotidienne d'information (août 2006)
- Pourquoi nos PME ne grandissent pas
Anne Dumas (juillet 2006)
- Mondialisation : réconcilier la France avec la compétitivité
(juin 2006)
- TVA, CSG, IR, cotisations...
Comment financer la protection sociale
Jacques Bichot (mai 2006)

- Pauvreté, exclusion : ce que peut faire l'entreprise (février 2006)
- Ouvrir les grandes écoles à la diversité (janvier 2006)
- Immobilier de l'État : quoi vendre, pourquoi, comment (décembre 2005)
- 15 pistes (parmi d'autres...) pour moderniser la sphère publique (novembre 2005)
- Ambition pour l'agriculture, libertés pour les agriculteurs (juillet 2005)
- Hôpital : le modèle invisible
Denise Silber (juin 2005)
- Un Contrôleur général pour les Finances publiques (février 2005)
- Mondialisation et dépossession démocratique :
le syndrome du gyroscope
Luc Ferry (décembre 2004)
- Cinq ans après Lisbonne : comment rendre l'Europe compétitive (novembre 2004)
- Ni quotas, ni indifférence : l'entreprise et l'égalité positive
Laurent Blivet (octobre 2004)
- Pour la Justice (septembre 2004)
- Régulation : ce que Bruxelles doit « vraiment » faire (juin 2004)
- Couverture santé solidaire (mai 2004)
- Engagement individuel et bien public (avril 2004)
- Les oubliés de l'égalité des chances
(janvier 2004 - Réédition septembre 2005)
- L'hôpital réinventé (janvier 2004)
- Vers un impôt européen ? (octobre 2003)
- Compétitivité et vieillissement (septembre 2003)
- De « la formation tout au long de la vie » à l'employabilité (septembre 2003)
- Mieux gouverner l'entreprise (mars 2003)

Pour les publications antérieures se référer à notre site internet :
www.institutmontaigne.org

INSTITUT MONTAIGNE



GDF Suez
The Boston Consulting Group
Axa
Cremonini
Carrefour
Areva
Rallye – Casino
Allianz
Air France KLM
Servier Monde
Groupama
Bouygues
BNP Paribas
Development Institute International - Dii
BPCE
Bolloré
STMicroelectronics
SNCF Groupe
Redex
McKinsey & Company
Lazard Frères
Michel Tudel & Associés
EADS
Egon Zehnder International
Pierre & Vacances
LVMH – Moët-Hennessy – Louis Vuitton
Schneider Electric
Barclays Private Equity
Caisse des Dépôts
APC – Affaires Publiques Consultants
Groupe Dassault
Eurazeo
Linedata Services
RTE Réseau de Transport d'Electricité
HSBC France
Tecnet Participations
CNP Assurances
SFR
RATP
PricewaterhouseCoopers
Rothschild & Cie
Sodexo
VINCI
abertis
JeantetAssociés

SOUTIENNENT L'INSTITUT MONTAIGNE

INSTITUT MONTAIGNE



The Royal Bank of Scotland France
BearingPoint
Veolia Environnement
Capgemini
GE Money Bank
Association Passerelle
International SOS
Ondra Partners
Sanofi-aventis
Voyageurs du monde
Vivendi
Média-Participations
KPMG S.A.
sia conseil

Assemblée des Chambres Françaises de Commerce et d'Industrie
Tilder
M6

Wendel Investissement
Total

Davis Polk & Wardwell
3i France

august & debouzy avocats
Mercer
WordAppeal

Ricol, Lasteyrie et Associés
IBM
ISRP
Mazars
PAI
Vallourec

Générale de Santé
La Banque Postale
Microsoft
Middlebury

France Télécom – Orange
Stallergenes
Allen & Overy
Suez environnement
Groupe Sorin
Cabinet Ngo Cohen Amir-Aslani
Google

SOUTIENNENT L'INSTITUT MONTAIGNE

Imprimé en France
Dépôt légal : mars 2012
ISSN : 1771-6756
Achévé d'imprimer en mars 2012

INSTITUT MONTAIGNE



COMITÉ DIRECTEUR

Claude Bébéar Président

Henri Lachmann Vice-président et trésorier

Nicolas Baverez Économiste, avocat

Jacques Bentz Président, Tecnet Participations

Guy Carcassonne Professeur de droit public,
Université Paris Ouest Nanterre La Défense

Mireille Faugère Directrice, AP-HP

Christian Forestier Administrateur général, Cnam

Michel Godet Professeur, Cnam

Françoise Holder Présidente du Conseil de surveillance, Paul
et administrateur, Groupe Holder

Natalie Rastoin Directrice générale, Ogilvy France

Jean-Paul Tran Thiet Avocat associé, White & Case

Arnaud Vaissié PDG, International SOS

et président de la Chambre de commerce française de Grande-Bretagne

Philippe Wahl Président du directoire, La Banque Postale

Lionel Zinsou Président, PAI partners

PRÉSIDENT D'HONNEUR

Bernard de La Rochefoucauld Fondateur, Institut La Boétie

CONSEIL D'ORIENTATION

PRÉSIDENT

Ezra Suleiman Professeur, Princeton University

Henri Berestycki Mathématicien, EHESS et université de Chicago

Loraine Donnedieu de Vabres Avocate, associée gérante, JeantetAssociés

Jean-Paul Fitoussi Professeur des Universités, Sciences Po et président, OFCE

Marion Guillou Présidente, INRA

et présidente du Conseil d'administration, École polytechnique

Pierre Godé Vice-président, Groupe LVMH

Sophie Pedder Correspondante à Paris, *The Economist*

Guillaume Pepy Président, SNCF

Hélène Rey Professeur d'économie, London Business School

Laurent Bigorgne Directeur

INSTITUT MONTAIGNE



IL N'EST DÉSIR PLUS NATUREL QUE LE DÉSIR DE CONNAISSANCE

Une fiscalité au service de la « social compétitivité »

Complexe, fragmenté et instable, le système fiscal français est devenu illisible à force de réformes partielles. Il est en outre perçu comme injuste, voire anti-redistributif par nombre de nos concitoyens. Or, dans un contexte de tension aiguë pour nos finances publiques et de dégradation de notre compétitivité, la fiscalité reste l'un des rares outils encore à disposition de la puissance publique pour orienter la politique économique sur le chemin de la croissance.

Le présent rapport de l'Institut Montaigne propose une réforme globale et ambitieuse de notre système fiscal autour de trois axes : créer un choc de compétitivité pour notre économie ouverte à la compétition internationale ; renforcer l'équité et la transparence de notre système d'imposition ; améliorer son efficacité par une simplification des assiettes et des taux.

Institut Montaigne
38, rue Jean Mermoz - 75008 Paris
Tél. +33 (0)1 58 18 39 29 - Fax +33 (0)1 58 18 39 28
www.institutmontaigne.org - www.desideespourdemain.fr

10 €
ISSN 1771-6764
Mars 2012