

LE MENSUEL DE LA FONDATION iFRAP

SOCIÉTÉ CIVILE

Enquêter pour réformer N° 177

CHOC FISCAL

Les mesures
à prendre
dès 2017

Mars 2017 - 8 €

FONDATION
iFRAP

FONDATION POUR LA RECHERCHE
SUR LES ADMINISTRATIONS ET
LES POLITIQUES PUBLIQUES

CHOC FISCAL

Les mesures à prendre dès 2017

9

La France est, en 2015, le pays au taux de prélèvements obligatoires le plus élevé de l'Union européenne avec le Danemark, avec presque 45 % du PIB de prélèvements. Dans nos études précédentes sur la stratégie des finances publiques 2017-2027 et sur la baisse de 100 milliards des impôts et cotisations d'ici 2024, nous avons dressé les axes de réforme de la fiscalité afin de renforcer l'attractivité de notre économie, et de recréer des emplois marchands.

Plus que d'un grand soir fiscal, il s'agit d'envoyer un message fort à nos fortunes (expatriées ou non), nos créateurs et nos talents pour leur redonner confiance et libérer leur potentiel d'innovation. D'urgentes mesures de réforme de la fiscalité du patrimoine s'imposent alors que la France figure parmi les pays où la fiscalité est la plus lourde dans ce domaine. Pour frapper fort, nous proposons de supprimer l'ISF et l'exit tax dès 2017, de revenir au prélèvement forfaitaire libératoire, de renforcer les mesures favorisant l'investissement au capital des entreprises et de mettre en place un plafonnement global à 60 %.

D'autre part, notre impôt sur le revenu se caractérise par une grande complexité et une très forte concentration sur la minorité de foyers qui y sont soumis (45 %). La première mesure à prendre est l'abandon du projet fou du prélèvement à la source, une « usine à gaz » qui viendrait étouffer, dans une nouvelle couche de complexité inutile, nos entreprises. Ensuite, il faut préparer une réforme de l'impôt sur le revenu pour l'appuyer sur une assiette clarifiée et sur un nombre plus important de contributeurs, notamment en s'assurant qu'un euro perçu au titre de la solidarité soit imposé comme un euro issu du travail (avec comme idée, qu'à terme, notre système de redistribution et de solidarité passe dans une logique de crédit d'impôt pour les foyers concernés).

Pour préparer ces chantiers et fixer un cadre pour la prochaine mandature, il est nécessaire d'agir dès les premiers mois et d'envoyer des signaux forts aux Français et aux investisseurs. C'est pour cela que nous recommandons de graver dans le marbre d'une loi de finances rectificative 2017 (en juillet 2017), les premières mesures de ce choc fiscal. Attendre le projet de budget 2018 pour réformer, c'est prendre le risque de manquer encore une fois l'occasion d'assainir les finances publiques françaises. Souvenons-nous lorsqu'un Premier ministre nous promettait une remise à plat fiscale en 2013 : nous l'attendons toujours.

Voici pourquoi dès 2017 nous proposons de :

- Supprimer l'ISF ;
- Abroger le prélèvement à la source ;
- Supprimer l'exit tax ;
- Réformer et simplifier l'impôt sur le revenu ;
- Renforcer l'investissement en faveur du financement des entreprises ;
- Revenir au prélèvement forfaitaire libératoire ;
- Imposer au premier euro les droits sociaux ;
- Mettre en place un plafonnement fiscal global à 60 % ;
- Baisser les dotations aux collectivités locales.

Le cadrage budgétaire de ces mesures est présenté en page 24 et le texte de la loi de finances que nous proposons au futur exécutif est à retrouver sur le site de la Fondation iFRAP : www.ifrap.org/textes-voter

Suppression de l'ISF dès 2017

Objectif de la réforme

La suppression de l'ISF se doit d'être un message fort d'une politique résolument *pro-business* dès l'entame du quinquennat envoyé aux détenteurs de capitaux sur le sol français et à l'étranger. La France apparaît comme le dernier grand pays développé à n'avoir pas abrogé son imposition sur la fortune. Pas moins de onze pays l'ayant mise en place l'ont pourtant abrogé : l'Italie partiellement en 1992 (excluant les terrains agricoles et la résidence principale), l'Autriche en 1994, l'Allemagne, le Danemark et l'Irlande en 1997, le Luxembourg et la Finlande en 2006, la Suède en 2007, la Grèce en 2009. L'Espagne l'a réin-

troduit de façon temporaire afin de faire face à la crise financière en 2011. Enfin, le Japon, l'a supprimée dès 1950.

Les départs à l'étranger de contribuables fortunés ne se sont pas ralentis ces dernières années. Bien au contraire. Les dernières données publiées par l'administration fiscale font état d'une accélération du processus en 2014¹, significativement pour les patrimoines supérieurs à 1,3 million d'euros. Le dernier rapport en date fait état pour 2013 de 815 départs, 784 pour 2014 ; les retours, eux, s'élèvent à 300 contre 225 en 2013. Si les effets peuvent apparaître minimes sur le court terme, ils sont insidieux sur le long terme :

Estimations des effets de l'ISF

Christian Saint-Étienne (2010-2016) ²	Éric Pichet (2007-2015) ³	Données Bercy (2010)
Perte de capitaux de l'ordre de 300 milliards d'euros entre 1997 et 2009	Patrimoine détenu par les exilés fiscaux de l'ordre de 200 milliards d'euros	La base taxable moyenne sortie par exilé est évaluée à 4 millions d'euros, ce qui donne un patrimoine global de 30 milliards d'euros. Si l'on réintègre les actifs professionnels, 60 milliards d'euros. Actualisé pour 2017, 80 milliards de patrimoines.
10 milliards d'euros de recettes perdues pour les autres impôts	Perte de recettes de 7 milliards, réévaluée en 2015, à 7,5 milliards d'euros	Manque à gagner fiscal de 2 milliards d'euros (actualisation 2017 : 2,6 milliards)
20 000 patrons ont quitté le territoire, « non-crédation » de près de 500 000 emplois	Départs évalués depuis 1982 à 40 000 dont 22 000 en Suisse	370 redevables partis en moyenne/an entre 1997 et 2008, soit 6 200 sur la période et 11 000 depuis 1982. Net des retours, les exilés seraient 7 300.

Les pertes globales liées aux départs des exilés fiscaux fortunés, dépassent donc les gains fiscaux tirés de l'ISF suivant la majorité des estimations disponibles. D'une façon plus générale, le coût économique en emplois que l'expatriation a pu produire, et de la perte de croissance que ces départs ont pu induire, font état, selon la littérature disponible, d'un effet minorant représentant environ 0,2 point de croissance

en moins/an (avec effet cumulatif, soit depuis l'origine une perte de croissance équivalente à 1,4-1,5 point de PIB). Mise en place à l'origine, dans un contexte de forte inflation, une taxation marginale à hauteur de 1,5 % à compter de 10 millions d'euros⁴ pour un patrimoine érodé par une inflation moyenne de 2 % sur la période, nécessite un rendement minimum compris entre 2,5 % et jusqu'à 3,5 %, et même,

■ 1 Exil fiscal : les départs à l'étranger des contribuables aisés ne faiblissent pas, Les Échos, 23/11/16.

■ 2 Voir, Christian Saint-Étienne, Relever la France, Odile Jacob, Paris, septembre 2016.

■ 3 Voir Éric Pichet, Société Civile n° 164, Baisser de 100 milliards les impôts et cotisations, janvier 2016.

■ 4 La taxation de l'ISF commence par l'application d'un taux de 0,5 % à compter de 1,3 M€ de patrimoine, mais au-delà de 800 000 euros, puis par tranche (il y en a cinq), jusqu'au taux marginal de 1,5 %.

compte tenu que le capital soumis à l'ISF est constitué à 60 % de biens immobiliers déjà fortement fiscalisés, un rendement théorique autour des 4 %. L'ISF est par ailleurs particulièrement concentré puisqu'il n'est acquitté que

par 343 942 assujettis en 2015, une concentration renforcée avec la réforme de la fiscalité du patrimoine de 2011, avec une entrée non plus à 800 000 mais à 1,3 million d'euros et la « surtaxe ISF » mise en place en 2012.

Quels effets attendus

La suppression de l'ISF devrait conduire à une rationalisation des dispositifs d'incitation fiscale associés pour un coût de 1,11 milliard d'euros (PLF 2017). Par ailleurs, une niche fiscale implicite, le plafonnement de l'ISF à 75 % disparaît avec lui pour un coût estimé à 1,077 milliard d'euros en 2015. Un plafonnement identique doit être cependant recréé par voie législative. Enfin, s'agissant des économies sur les coûts de gestion de la direction générale des Finances publiques (DGFIP), suivant nos estimations pour 2015, nous obtenons un coût de gestion de 115,2 millions d'euros pour l'ISF. Nous proposons que le gouvernement décide d'annuler dès 2017 la collecte de l'ISF de cette même année, ce qui devrait représenter un manque

à gagner pour les finances publiques de près de 5,44 milliards d'euros⁵. La présente LFR devra dégager des économies supplémentaires afin de faire face à cette baisse de recettes. La suppression de l'ISF supposerait une démarche en deux temps : **1^{er} temps** | Par une simple annonce faite en conseil des ministres, le délai de déclaration et la date butoir pour le paiement de l'ISF 2017 sont reportés à fin septembre 2017.

2^e temps | La LFR pour 2017 dans son article 1^{er}, suspend le paiement de l'ISF pour 2017 et abroge les dispositions relatives à l'ISF du Code général des impôts (CGI) avec effet au 1^{er} janvier 2018. Les sommes encaissées par anticipation sont restituées (versements, compensation, etc.).

■ 5 Rapport de la commission des finances annexé au PLF 2017, Assemblée nationale, Valérie Rabault, et rapport de la commission des finances annexé au PLF 2017, Sénat, Albéric de Montgolfier.

■ 6 Au 1^{er} juin 2017 (1 point) taux 5,5 % à 6,5 % et taux 20 % à 21 %. Pour l'évaluation du coût de la mesure, voir le rapport du CPO, La taxe sur la valeur ajoutée, décembre 2015 p. 225.

■ 7 Pour une synthèse accessible, consulter Fipeco, Les outils de pilotage des dépenses de l'État, 09/10/2016, et pour les développements concernant la loi de finances 2017, le PLF 2017.

L'équilibre financier de la réforme

En 2017	Coût budgétaire de la mesure (milliards d'euros)
Suppression de l'ISF 2017	- 5,44
Rehaussement anticipé du taux de TVA ⁶	+ 4,125
Économies réalisées sur la gestion de l'ISF	+ 0,06
Surgel et augmentation des crédits mis en réserve	+ 1 ⁷
Suppression de la prime de Noël	+ 0,5
Solde	+ 0,245
En 2018	Coût budgétaire de la mesure (milliards d'euros)
Suppression de l'ISF 2017	- 5,44
Hausse du taux de TVA en année pleine	+ 8,25
Économies réalisées sur la gestion de l'ISF	+ 0,115
Suppression de la prime de Noël	+ 0,5
Solde	+ 3,425
Mesures complémentaires	Montant de la mesure (milliards d'euros)
Suppression des dépenses fiscales ISF	+ 1,11
Suppression du plafonnement (art. 885 V bis)	+ 1,08
Solde	+ 2,19

Sources : DGFIP et Fondation iFRAP 2017.

Suppression de l'exit tax

Objectif de la réforme

La LFR de juillet 2011 a institué une imposition des plus-values latentes (profits potentiels non encore réalisés) lors du transfert par les contribuables de leur domicile fiscal hors de France, encore appelée « *exit tax* ». Il s'agissait en réalité d'un rétablissement, car le dispositif antérieur avait été créé par la loi de finances 1999, finalement censuré comme contraire au principe de liberté d'établissement par la Cour de justice de l'Union européenne. Le régime juridique de l'*exit tax* a ensuite été régulièrement modifié. La très grande fébrilité du législateur comme de l'exécutif s'explique par le manque de performance de la mesure. En réalité, tant les impératifs budgétaires à l'origine du dispositif que les justifications politiques, semblent aujourd'hui avoir disparu :

- la dégradation des finances publiques n'est plus exacerbée par la crise financière, ce qui ne justifie plus une telle mesure de rendement qui n'a d'ailleurs jamais atteint le volume souhaité ;

- la nécessité de financement de la réforme de l'ISF de 2011 a disparu ;

- la limitation de l'évasion fiscale n'a plus de sens puisque le nouveau Gouvernement entend faire de l'attractivité et de la compétitivité de son système fiscal, la pierre angulaire de sa politique économique. Il n'y a donc plus lieu de décourager les départs. Et la suppression de l'ISF et la mise en place d'un dispositif de plafonnement des impositions directes sont des mesures suffisamment fortes pour endiguer les départs vers l'étranger.

Quels effets attendus

Il est donc proposé de supprimer le dispositif de l'*exit tax* à compter des départs réputés intervenus à partir du 1^{er} janvier 2018. La mesure aboutira à un manque à gagner pour la Sécurité sociale au titre des prélèvements sociaux qui ne seront plus perçus dès lors que le dispositif est désormais supprimé.

Évaluation du coût de la mesure pour les finances publiques (en milliards d'euros)

	2018
Suppression du dispositif de l'article 167 bis CGI	- 0,1
Manque à gagner au titre de l'article L. 136-6 CSS	- 0,1
Total	- 0,2

Mesures en faveur du financement des entreprises

Objectif de la réforme

Il est essentiel de doper au maximum la création d'emplois privés qui n'a pas redécollé depuis la crise économique, contrairement à l'Allemagne ou au Royaume-Uni. C'est pourquoi nous proposons un choc fiscal en faveur du financement des entreprises en libérant les opérations de cessions-transmissions d'entreprises (engagement de conserva-

tion pendant cinq ans des titres et de l'emploi dans l'entreprise) et en incitant les citoyens à investir leur impôt sur le revenu en sortant la mesure IR-PME du plafond global des niches à 10 000 euros, en montant le plafond jusqu'à 1 million d'euros par individu et le taux de déduction à 30 % (pour les seuls investissements en direct).

Quels effets attendus

Première mesure, l'engagement de conservation pendant cinq ans des titres et de l'emploi dans l'entreprise (taux zéro sur les successions contre suppression des pactes Dutreil...) : cette mesure vise à dynamiser les opérations de cessions-transmissions d'entreprises, surtout des entreprises et groupes familiaux qui sont dans leur grande majorité des TPE/PME/ETI. Cela favorisera la croissance des entreprises de taille intermédiaire (5 200 en France en 2015 contre 5 800 en Grande-Bretagne et 9 700 en Allemagne⁸). Il apparaît que les transmissions intrafamiliales sont particulièrement faibles : 479 transmissions avérées dont 17 dans les ETI en 2013⁹. Les blocages, notamment fiscaux, sont pourtant bien connus¹⁰.

Il s'agit de créer un régime spécifique pour les détenteurs de parts d'entreprises familiales, qui ne vise que les cessions à titre gratuit, et réduit aux entreprises non cotées. Nous estimons que la perte pour le Trésor ne devrait pas excéder les 100 millions d'euros pour l'année 2017. À terme, 500 millions d'euros au maximum.

Seconde mesure, une incitation fiscale forte à investir son impôt sur le revenu dans les petites entreprises. Les mesures d'incitation à l'investissement au capital des PME représentent 800 millions d'euros dont 620 pour la seule mesure ISF-PME. Les autres mesures concernent la réduction d'IR au titre de l'investissement dans les PME. Ces dispositifs sont assez marginaux car inclus dans le plafonnement global des niches fiscales où ils se retrouvent en « concurrence » avec d'autres dispositions plus attractives. Avec la suppression de l'ISF il n'y aurait donc plus de mesures d'encouragement à l'investissement de l'épargne dans les entreprises.

Pourtant, seuls des particuliers peuvent intervenir, bien avant les banques et les sociétés de capital-risque. Nous proposons de nous aligner sur le modèle anglais, avec un plafond à 1 million d'euros et un taux de déduction à 30 %. Le coût de cette mesure sera limité aux seuls investissements directs dans les petites entreprises au sens communautaire (moins de 50 salariés et de moins de sept ans d'existence).

■ 8 O. Rouquan, *Développement durable des territoires : gouvernance et management publics*, Gualino Paris, 2016.

■ 9 Voir les carnets de BPCCE l'observatoire, juin 2015, p. 5.

■ 10 Voir le rapport de Fanny Dombre-Coste, députée de l'Hérault, *Favoriser la transmission d'entreprise en France : Diagnostic et propositions*, juillet 2015.

Mise en place d'un plafonnement fiscal global à 60 %

Objectif de la réforme

Nous proposons de réintroduire le « plafonnement Rocard » dans une version à 60 %. L'enjeu dans l'hypothèse de la suppression de l'ISF serait d'éviter que les foyers les plus modestes ne soient victimes de la hausse inexorable des impôts locaux (taxes foncières) et des contributions sociales. Les enseignements du bouclier fiscal tel que

mis en place en 2005 montrent que le dispositif avait coûté globalement, en 2009, 679 millions d'euros. Le dispositif avait bénéficié à 18 764 contribuables, dont les 9 789 les moins aisés avaient obtenu une restitution de 559 euros, **pour un montant total de 5,47 millions**. Le plafonnement était alors calibré à 50 %.

Quels effets attendus

C'est cette population que cette disposition vise en priorité. Nous estimons que le coût de réintroduction ne devrait pas occasionner de charges supérieures à 50 millions d'euros en comptant extrêmement large la première année (même en tenant compte de la hausse des impôts locaux décidée depuis 2011). Il n'aurait aucun effet sur l'exercice 2017.

Le dispositif devrait toutefois monter en puissance sous l'effet de plusieurs mesures complémentaires que nous recommandons : élargissement de l'assiette de l'IR, suppression de l'imposition à la source, mise en place de l'allocation sociale unique avec fiscalisation intégrale des aides sociales au premier euro « débarémisation » de la taxation des plus-values.

Le détail de ces diverses incidences n'est pas aisé à chiffrer. Cependant, rien que l'élargissement de la base taxable de l'IR ou le basculement d'une partie de la TH sur l'IR¹¹ (rétablissement de la première tranche de l'IR) et surtout la prise en compte dans le bouclier des impôts locaux et en premier lieu de la taxe foncière devraient augmenter l'activation du plafonnement.

Dans ces conditions, la montée en puissance du dispositif devrait suivre l'évolution suivante en termes de coûts pour les finances publiques : **50 millions** d'euros pour l'exercice 2018, **500 millions** en 2019, et atteindre environ **un milliard** d'euros à partir du 1^{er} janvier 2020 parallèlement à la mise en place de l'allocation sociale unique.

■ 11 On consultera le rapport de la Cour des comptes, *La gestion de la fiscalité directe locale* par la DGFiP, p. 43 - 44.

Évaluation du coût de la mesure pour les finances publiques (en milliards d'euros)

	2018	2019	2020
Introduction du plafonnement à 60 %	- 0,05	- 0,5	- 1

Abrogation du prélèvement à la source

Objectif de la réforme

Le PLF 2017 a acté le principe de la mise en place du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu à compter du 1^{er} janvier 2018. La mise en place de ce nouveau mode de prélèvement non libératoire des acomptes d'IR, à la charge des entreprises qui en déduiraient les montants mensuels du net à payer à leurs salariés, suppose par ailleurs une « année blanche », l'année 2017, année électorale, qui permettrait ainsi le passage d'une imposition des ressources de l'année « n-1 » à une imposition supposée contemporaine des revenus.

Les premières victimes de ce changement de régime fiscal sont bien entendu les jeunes qui rentrent dans la vie active et qui vont se voir appliquer la retenue sur leurs premiers revenus. À l'inverse, les plus avantageés par cette mesure sont ceux qui quittent la vie active (départs à la retraite) ou bien encore ceux frappés par le chômage ou lors de successions.

Le report de la mise en place du prélèvement à la source nous paraît être une mesure de salut public avant de réfléchir à une autre façon de fiscaliser de façon contemporaine les revenus.

Par ailleurs, le gouvernement revendique qu'ainsi les « *changements de situations [seront] pris en compte immédiatement* ». Or, seule une minorité de contribuables voient leurs revenus baisser de façon substantielle. Pour la grande majorité, le prélèvement à la source ne changera rien par rapport à la situation actuelle. Le gouvernement ajoute que le nouveau dispositif se révélera « *un mode de collecte de l'impôt en phase avec les mutations de la*

*société, simple et efficace...*¹² ». Pourtant l'objectif de **simplicité** est loin d'être atteint : le contribuable aura à jongler avec une multiplicité de taux et d'options. Pas moins de quatre taux sur l'année : taux réel d'imposition, taux marginal d'imposition, taux résultant du prélèvement à la source (neuf premiers mois et trois derniers, etc.). Taux de droit commun, taux nul pour les contribuables non imposés, taux par défaut, option pour un taux neutre, modification de taux en cas de changement de situation, modulation asymétrique dans les autres cas, individualisation du taux au sein des couples, etc.

Autant de modalités de calculs strictement encadrées et qui seront généralement complexes à gérer, souvent défavorables pour le contribuable (le taux neutre est celui d'un célibataire sans enfant), multipliant les risques d'erreurs et donc de sanctions fiscales pour les particuliers comme pour les tiers collecteurs¹³.

Le risque juridique est réel d'autant plus que la réforme devrait être mise en place simultanément à la déclaration sociale nominative (DSN). À partir du 1^{er} janvier 2018, les entreprises devront en effet affronter la clarification et la dématérialisation de la fiche de paie. Y ajouter le prélèvement à la source serait alors un vrai choc de complexité, surtout pour les petites entreprises. Le gouvernement s'est par ailleurs bien gardé de chiffrer les coûts de conformité pour les entreprises. D'après le conseil des prélèvements obligatoires, ces coûts, au vu des expériences étrangères, pourraient s'échelonner entre 1,3 % et 3,5 %, soit, rap-

■ 12 Dossier de Presse accompagnant la présentation du PLF 2017, p. 18.

■ 13 Consulter le rapport d'information du Sénat sur le projet d'instauration du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu, d'Albéric de Montgolfier, n°98 du 2 novembre 2016.

porté à l'IR français, des coûts de traitement compris entre 938 millions et 2,5 milliards d'euros¹⁴. Par ailleurs, une étude canadienne¹⁵ récente montre que les coûts de conformité augmentent avec la complexité de l'impôt lui-même, ce qui dépend de sa plus ou moins forte personnalisation (ce qui est le cas de l'IR français, conjugalisé, familialisé, avec de nombreuses niches fiscales), et de son degré de synchronisation (afin de coller au plus près des revenus du contribuable) ; cela aboutit à des coûts de conformité de quatre euros au Danemark, mais de 200 euros par salarié aux Pays-Bas et en Australie. Enfin, la taille de l'entreprise joue : les coûts augmentent quand la taille de l'entreprise se réduit, ce qui pénaliserait les TPE/PME. Pour les travailleurs indépendants, là aussi la réforme telle qu'elle est prévue entraînera un surcroît de complexité. **La mise en place du prélèvement à la source devrait occasionner de forts risques fiscaux et pénaux pour les tiers collecteurs.**

Enfin, le secret professionnel renforcé des employeurs devenus tiers collecteurs, leur impose une sanction en cas de violation intentionnelle de ce secret de cinq ans d'emprisonnement et de 300 000 euros d'amende, ramenée à 10 000 euros pour

les particuliers employeurs.

La réforme prévoit par ailleurs des dispositions anti-optimisation d'une redoutable efficacité. Disons-le d'emblée, le traitement fiscal de l'année 2017 s'avère être une véritable « usine à gaz ». Pour s'en convaincre, il faut comprendre que le gouvernement a choisi l'application d'un crédit d'impôt sur les revenus de l'année 2017 afin de les rendre non imposables en 2018, année où les revenus 2018 seraient imposés directement au fil de l'eau, calibré afin d'éviter toute optimisation permettant de reporter en 2017 des revenus exceptionnels, qui tomberaient en franchise d'impôts.

Un constat s'impose, la mise en place du prélèvement à la source ne devrait ni simplifier les tâches des contribuables (avec l'obligation de remplir toujours une déclaration de revenu récapitulative en n + 1), ni une amélioration du recouvrement et encore moins d'économies de gestion, puisque le choix a été fait de ne transférer aux employeurs que des taux, ce qui ne devrait pas conduire à des réductions substantielles d'effectifs espérés initialement. L'impact de cette mesure sur l'activité économique pendant la transition sera délétère pour le redressement du pays.

Quels effets attendus

Dans la perspective de la préparation d'une nouvelle formule de fiscalisation contemporaine des revenus, il est nécessaire de procéder par étapes : **À partir de 2017 :**

- abroger le principe du prélèvement à la source dès 2018.

À partir de 2018 :

- la loi de finances pour 2016 a prévu la généralisation progressive de la déclaration en ligne. **Il est nécessaire d'accélérer le processus et de procéder à une déclaration en ligne par défaut dès 2018** sur les revenus 2017. Cette mesure est cohérente avec un taux d'accès Internet à domicile de 82 % en 2014 ;

- par ailleurs, la mensualisation est actuellement une faculté et non une obligation. La LFR 2017 doit conduire à une obligation pour les contribuables salariés à compter de l'imposition 2019 ;

- l'étalement de la mensualisation sur 12 mois pourrait intervenir dès 2018. Le gain net pour le contribuable serait substantiel par rapport au paiement par acomptes du 10^e actuellement en vigueur, en cas d'absence de variation des revenus (ce qui ne concerne qu'une faible minorité des contribuables) de près de 17 % de la mensualité, tout en conservant une « réactivité » en cas de modulation.

■ 14 Voir rapport *Prélèvements à la source et impôt sur le revenu, 2012*, tome 1 p. 103 et tome 2, p. 530.

■ 15 Vaillancourt, François, Jason Clemens et Milagros Palacios, *Compliance and administrative Costs of Taxation in Canada, 2007*, Fraser Institute ; remis à jour en 2013.

Réforme et simplification de l'impôt sur le revenu

Objectif de la réforme

L'impôt sur le revenu a été profondément modifié entre mai 2012 et mai 2017. De très nombreuses mesures ont été votées, pour un produit global encaissé entre 2013 et 2017 de **+ 13,9 milliards d'euros**.

Le résultat obtenu, c'est une concentration sans cesse plus importante de l'impôt sur le revenu. En 2012, 49,9 % des foyers fiscaux étaient imposables et leur nombre atteignait 18,3 millions. En 2015, ils ne sont plus que 17,1 millions et le pourcentage de foyers fiscaux imposables est de 45,6 %. Les 10 % des foyers les plus riches paient 70 % de l'impôt sur le revenu¹⁶. Le nouveau gouvernement va devoir s'attacher à envoyer un signal

Quels effets attendus

À cette fin, nous proposons la mise en place de plusieurs mesures emblématiques :

■ suppression du mécanisme de la décote, gain global pour le Trésor, 3,6 milliards d'euros ;

■ suppression de la réduction d'impôt exceptionnelle relative aux ménages modestes, + 1,3 milliard d'euros¹⁷ ;

■ réintroduction d'une tranche à 5,5 % et modification des bornes du barème correspondant, soit + 1,7 milliard d'euros ;

■ mécanismes d'allègements complémentaires et compensation des majorations de décote (hors indexation de barème à 0,1 %), + 2 milliards d'euros¹⁸ ;

■ suppression dès 2017 de la réduction d'impôt sur le revenu de 20 % pour 5 millions de foyers (annoncée par Michel Sapin en novembre dernier). Soit un gain d'IR d'un milliard d'euros (hors indexation)¹⁹.

Ces gains pour les finances publiques de l'ordre de **9,6 milliards d'euros**, permettront de gager

très fort. Améliorer le civisme fiscal doit passer par une réforme en profondeur de la lisibilité du prélèvement, avec une assiette clarifiée, un nombre important de contributeurs et des taux marginaux révisés à la baisse. Il importe de viser dès 2018 une baisse progressive de l'IR, avec un objectif de réduction d'environ 13,9 milliards d'euros. Avec 33 millions environ de foyers fiscaux, monter à 70 % d'imposables supposera d'aboutir à faire rentrer dans l'IR environ 6 millions de foyers fiscaux, pour un total de 23,1 millions de foyers fiscaux. La simplification de l'imposition sur le revenu est un impératif (meilleure compréhension de l'impôt, attractivité fiscale du territoire).

un certain nombre de mesures complémentaires qui permettront de « déconcentrer » l'impôt sur le revenu :

■ retour progressif à une tranche marginale de l'IR à 40 %. Pour ce faire, il s'agira de supprimer la tranche maximale à 45 % créée en 2013, soit un coût de 350 millions d'euros²⁰. Il faudra ensuite revenir sur la tranche à 41 % créée en 2010. Son coût a été estimé par la commission des finances du Sénat à 200 millions d'euros²¹. Coût total pour les finances publiques : environ **550 millions d'euros environ** ;

■ mise en place d'un plafonnement du quotient familial à 3 000 euros par demi-part dans le cadre de la mise en place d'une allocation sociale unique²². La mesure devrait coûter 2,17 milliards d'euros en régime de croisière. Il semble cependant important de restituer de façon indirecte cette universalité en prenant en compte la valeur comparable (en termes de coût monétaire) d'un enfant quel que soit le revenu du foyer fiscal.

■ 16 CPO, *Impôt sur le revenu, CSG, quelles réformes, 2015, rapport principal*, p. 38.

■ 17 Comparer le PLFR pour 2014 p. 110, qui donne une évaluation à 1,16 Md€, avec le coût d'indexation du barème à 0,8 % en 2014, soit 615 M€, avec le coût global estimé du mécanisme + revalorisation + décote + suppression de tranche à 5,5 (article 2 du PLF 2015 à 3,18 Mds€), avec le dossier de presse du PLF 2017.

■ 18 Voir évaluation préalable PLF 2016 p. 8 et suivantes.

■ 19 Voir évaluation préalable PLF 2017, p. 15.

■ 20 344 M€ pour 2013 dernier coût connu, voir CPO, *Impôt sur le revenu, CSG, quelles réformes, 2015, rapport principal*, p. 34.

Dates de modifications du quotient familial	2018	2019	2020
Contenu de la mesure	Augmentation de 1 510 à 2 000 euros	Augmentation de 2 000 à 2 340 euros	Augmentation de 2 340 à 3 000 euros
Impact budgétaire annuel (Mds d'euros)	0,61	0,56	1
Impact budgétaire total	0,61	1,17	2,17
Nombre de bénéficiaires	500 000	1 000 000	1 260 000

Source : Lois de finances 1999, 2014, 2015, 2016 et Fondation iFRAP 2017.

Les mesures décidées auparavant devraient cependant contribuer à une entrée plus précoce dans le barème de l'IR et donc une augmentation significative du nombre de bénéficiaires du quotient, de l'ordre de 3 millions. Les coûts supplémentaires engendrés

devraient pouvoir être estimés à 1,2 milliard d'euros environ. L'ensemble est en partie gagé par la suppression complète des dépenses fiscales liées à l'attribution d'une demi-part supplémentaire située en dehors de la demi-part de droit commun.

Fusion et restructuration de diverses autorités administratives

Pour permettre d'encadrer l'activité du nouveau gouvernement et de son administration, et ce dès 2017, la Fondation iFRAP recommande de mettre en place un certain nombre d'organismes de régulation et de contrôle. Une action qui s'inscrit dans le prolongement des lois relatives aux autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes. Il s'agit de procéder à certaines fusions d'autorités et de services existants afin d'en renforcer les capacités opérationnelles. Ces actions se déclinent par trois jeux de mesures :

I transparence de la vie publique : fusion de la HATVP et de la Commission de déontologie de la fonction publique, afin d'unifier l'analyse portée par l'entité sur les déclarations d'intérêt de tout fonctionnaire et des règles de passage du secteur public vers le secteur privé, ainsi que sur les règles de compatibilité en cas de cumul d'activités ;

modernisation de l'action publique, du conseil de simplification des entreprises, et le renfort de personnels mis à disposition par l'Insee, la Dares, la direction générale de l'Offre de soins, le Centre national de la fonction publique territoriale et la direction générale des Collectivités locales ;

I évaluation des normes : mise en place du conseil unique d'évaluation des normes, par fusion du Conseil national d'évaluation des normes, de certains services du secrétariat général pour la

évaluation budgétaire : renforcement des prérogatives du Haut Conseil des finances publiques, avec possibilité d'auto-saisine, capacité de travail et opérationnelle renforcée, capacités de chiffrage indépendantes, etc.

I 21 Nous avons comparé l'évaluation de l'article 3 de la loi de finances pour 2011, p. 16 et suivante, soit 515 M€ en régime de croisière (v.c. sur les revenus du patrimoine), avec l'évaluation faite par la commission des finances du Sénat dans le cadre du rapport général tome 1, p. 124 note n° 1.

I 22 En cohérence avec notre étude, Société Civile n° 156, Pour une allocation sociale unique, mars 2016, p. 16-17.

Retour au prélèvement forfaitaire libératoire

19

Objectif de la réforme

Il s'agit d'un retour aux fondamentaux qui prévalaient avant l'entrée en vigueur de la loi de finances pour 2013. La structure qui s'en dégagerait serait ainsi de 15,5 % en

matière de prélèvements sociaux, avec un taux forfaitaire applicable libératoire à l'IR de 19 %. Il serait toutefois établi une prévision de baisse générale.

Quels effets attendus

Évolution de la fiscalité sur les revenus de capitaux mobiliers

	Situation actuelle	À compter du 01/01/2018	À compter du 01/01/2019	01/01/2020	À compter du 01/01/2021	À compter du 01/01/2022
PFL	Au barème	19 %	18 %	16 %	15 %	15 %
PS	4,5 %	4,50 %	2,50 %	2,50 %	2,50 %	2,50 %
CSG	8,2 %	8,20 %	7,50 %	7,50 %	6,50 %	5,90 %
CRDS	0,5 %	0,50 %	0,50 %	0,50 %	0,50 %	0,50 %
PDS	2,3 %	2,30 %	1,10 %	1,10 %	1,10 %	1,10 %
TPS	15,5 %	15,5 %	11,6 %	11,6 %	10,6 %	10 %
Total	Indéterminé	34,5 %	29,6 %	27,6 %	25,6 %	25 %

PFL : prélèvement forfaitaire libératoire ; PS : prélèvement social ; CSG : contribution sociale généralisée ; CRDS : contribution au remboursement de la dette sociale ; PDS : prélèvement de solidarité (et contribution additionnelle) ; TPS : total des prélèvements sociaux.

Les coûts induits sont les suivants :

■ passage de l'IR du barème au PFL, 700 millions d'euros (en dehors des effets de périmètres de 3 milliards d'euros environ) de pertes de recettes²³ ;

■ retour du PLF de 24 %/21 % à 19 % dès 2018 (- 5 points), coût additionnel de 600 millions d'euros²⁴ (distinction entre 21 % sur les dividendes et 24 % sur les intérêts) ;

■ baisse des prélèvements sociaux sur les revenus de capitaux mobiliers, évaluée à 1,3 milliard d'euros le point. La baisse totale devrait être

estimée à 7,15 milliards d'euros en cinq ans²⁵ ; ■ baisse du PFL de 4 points sur quatre ans, coût global, environ 480 millions d'euros.

Le bilan global de l'opération d'alignement des prélèvements sur les revenus de capitaux mobiliers à 25 % représenterait **un coût global étalé sur cinq ans de 8,93 milliards d'euros**.

Cette baisse devrait encourager les particuliers à investir, la fiscalité mobilière étant du même coup simplifiée.

On passera par une imposition proportionnelle des gains de cessions de valeurs mobilières.

■ 23 Voir documents associés au PLF 2017.

■ 24 Consulter, PLF 2012, évaluations préalables, ainsi que Sénat, rapport Nicole Bricq, p. 239, audition de Valérie Pécresse, ministre du Budget.

■ 25 Évaluation sur la base d'une augmentation de 2 points de CSG dans le cadre de la loi de finances rectificative de mars 2012. 2 points représentant 2,6 Mds€. Voir rapport Carrez, p. 41.

Le principe général est le suivant : il s'agit pour les plus-values réalisées à compter du 1^{er} janvier 2018 d'appliquer un dispositif symétrique à celui

envisagé pour les revenus de capitaux mobiliers. La « débarémisation » des plus-values mobilières (PVM) se déroulera comme suit :

Évolution de la fiscalité sur les plus-values mobilières

	Situation actuelle	À compter du 01/01/2013 jusqu'au 31/12/2017	À compter du 01/01/2018	À compter du 01/01/2019	À compter du 01/01/2020	À compter du 01/01/2021	À compter du 01/01/2022
Taux	Au barème	Au barème/exceptions ²³	19 %	18 %	16 %	15 %	15 %
PS	4,5 %	4,50 %	4,50 %	2,50 %	2,50 %	2,50 %	2,50 %
CSG	8,2 %	8,20 %	8,20 %	7,50 %	7,50 %	6,50 %	5,90 %
CRDS	0,5 %	0,50 %	0,50 %	0,50 %	0,50 %	0,50 %	0,50 %
PDS	2,3 %	2,30 %	2,30 %	1,10 %	1,10 %	1,10 %	1,10 %
T : PS	15,5 %	15,5 %	15,5 %	11,6 %	11,6 %	10,6 %	10 %
Total		Indéterminé	*	*	*	*	*

* Les totaux ne peuvent représenter l'addition des taux des PS et de l'IR car les premiers s'appliquent avant abattements (pour durées de détention) qui sont ensuite soumis aux seconds.

Impact budgétaire des mesures envisagées :

■ les abattements dans le cadre du PLF 2014 liés à la généralisation de la barémisation seraient neutralisés : gain environ + 340 millions d'euros²⁶ ;

■ suppression de l'imposition au barème des plus-values mobilières (hors régimes juridiques spécifiques en vigueur) – 995 millions d'euros.

Le coût global du dispositif d'allègement par alignement de la fiscalité des plus-values mobilières sur celle des revenus de capitaux mobiliers aboutirait à un coût additionnel pour les finances publiques de 5,7 milliards d'euros, dont **945 millions d'euros d'allègement sur l'IR**. Cela représenterait une baisse de 67 % de la pression strictement fiscale sur les plus-values à l'IR, et devrait concerner 4,4 millions de contribuables.

Alignement de la fiscalité des revenus fonciers sur le taux des plus-values mobilières :

Les revenus fonciers sont assujettis à deux régimes fiscaux distincts : le régime dit « microfoncier » et le régime réel de droit commun. Nous pensons que la sortie de l'imposition au barème des revenus fonciers pour les assujettir à un taux d'IR forfaitaire, ne devrait concerner que les revenus fon-

ciers relevant du régime réel, donc pour les revenus fonciers généralement supérieurs à 15 000 euros²⁷.

Nous proposons de réaliser deux opérations conjointes étalées sur la durée du quinquennat : ■ l'alignement du taux des prélèvements sociaux frappant les revenus fonciers sur ceux que nous ajustons sur les revenus et les cessions mobilières : soit un passage de 15,5 % à 10 %. Le coût global de cette baisse serait de 1,85 milliard d'euros ;

■ la débarémisation de l'IR sur les revenus fonciers réels, avec application d'un taux forfaitaire unique à 15 %, pourrait occasionner une perte de recettes comprise entre 1,6 et 2,1 milliards d'euros (soit une baisse de produit comprise entre 38 % et 50 %).

Le coût global du passage au taux proportionnel serait pour les finances publiques compris entre 3,35 et 4 milliards d'euros.

Note : nous ne traiterons pas ici de la question spécifique des PV immobilières, qui font l'objet d'abattement et font aujourd'hui l'objet d'une taxation forfaitaire à 19 %. Le taux forfaitaire sera ramené conjointement à 15,5 %, tandis que la baisse des prélèvements sociaux serait également appliquée, la ramenant à 10 %. On passerait donc d'une imposition actuelle de 34,5 % à une taxation de 25 %²⁸.

■ 26 *Évaluation préalable des articles du PLF 2014*, p. 73.

■ 27 *Hors dispositions d'exclusion du régime micro, notamment monuments historiques, ZPPAUP, immeubles ouvrant droit à la réduction d'impôts pour investissement locatif, etc.*

■ 28 *Voir le rapport sur l'évaluation préalable des articles de la loi de finances pour 2013*, p. 75.

■ 29 *Voir référé de la Cour des comptes, Les minima sociaux*, 25/11/2016.

Imposition au premier euro des minima sociaux et droits connexes

Objectif de la réforme

La réforme de l'impôt sur le revenu par élargissement de sa base imposable décrite précédemment, ne serait pas complète sans la fiscalisation progressive de l'ensemble des allocations et prestations sociales sous conditions de ressources.

Tout d'abord, cette mesure doit s'inscrire dès la loi de finances rectificative 2017 afin de préparer la grande réforme de l'allocation sociale unique que la Fondation appelle de ses vœux. Il faut pour cela procéder par étapes :

■ s'assurer qu'un euro perçu au titre de la solidarité, soit imposé comme un euro issu du travail (traitement ou salaire) du point de vue de l'État, au regard de la capacité contributive globale du foyer fiscal ;

■ cette unification des traitements devrait renforcer le « consentement à l'impôt » : cette « fiscalisation » même très faible, doit permettre de restituer à l'IR son caractère d'impôt citoyen, universel et progressif, s'agissant des revenus de la solidarité comme des revenus d'activité ou de remplacement.

Au-delà de ces principes, cette réforme doit permettre d'améliorer l'efficacité de l'aide sociale telle qu'elle est conçue dans notre pays :

■ elle doit permettre un suivi fin des allocataires, afin de faire baisser le non-recours, qui, pour certains dispositifs, peut être très élevé ; selon l'observatoire du non-recours, 5 milliards d'euros ne sont pas versés chaque année à ceux qui pourraient en bénéficier (essentiellement le RSA activité) ;

■ mais cette réforme doit permettre parallèlement d'éviter les chevauchements et les doublons, quels que soient les organismes contributeurs, qui seront alors dûment imposés car cet objectif de lutte contre la fraude est une

demande forte de nos concitoyens.

Au final, cette mesure n'a pas de vocation budgétaire puisqu'elle ne devrait pas rapporter (même en tenant compte de l'objectif de lutte contre la fraude).

L'enjeu est de permettre à terme²⁹ un bouclage de ces dispositifs, préalablement à la réforme de l'ASU, dont le principe devrait être arrêté par référendum en septembre 2018, pour une expérimentation en 2019. Même si le principe de l'ASU était écarté, la « fiscalisation » qui est avant tout une « déclaration » de revenu théoriquement imposable, plus qu'une imposition proprement dite (au regard des capacités contributives), devrait permettre d'étendre l'assiette de l'IR à un niveau plus proche de celui de la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS)³⁰ que de la contribution sociale généralisée (CSG).

Pour ce faire il faut tenir compte de deux limites :

■ tout d'abord, ces sommes rentrent dans les exonérations à caractère social de l'IR visées par l'article 81 du CGI ;

■ ensuite, ces sommes ou équivalent (droits connexes) ne sont pas en l'état susceptibles d'être déclarés à l'impôt sur le revenu.

Par ailleurs, ces sommes sont à l'heure actuelle généralement exonérées de CSG³¹ mais pas toujours de CRDS³². La réforme consiste à « sortir » les dispositions, aujourd'hui exonérées du bénéfice de l'article 81 du CGI, tout en permettant leur reclassement dans le revenu fiscal de référence (RFR) et leur mention dans les formalités déclaratives. Cela nécessite aussi la réintégration d'une évaluation monétaire des droits connexes sur un plan national ou local, délivré par l'État, une collectivité territoriale ou un établissement public local, une administration de sécurité sociale ou une structure associative.

■ 30 Dans la mesure où la CSG et l'IR ne sont pas aujourd'hui susceptibles d'être fusionnés, voir notre note du 13/11/2015, Fondation iFRAP, Réforme Ayrault de la CSG : inconstitutionnelle ! contra, le rapport Ayrault/Muet Pour un impôt juste prélevé à la source, Fondation Jean Jaurès, Paris, 2015.

■ 31 Les bases légales s'agissant des règles d'exonération à la CSG relèvent de l'article L.136-2 du Code de la Sécurité sociale, tandis que pour la CRDS, ces règles sont régies dans la circulaire Cnav n° 2016-56 du 30/12/2016.

■ 32 Voir les règles exonératoires à la CSG et à la CRDS sur les revenus d'activité et de remplacement.

Quels effets attendus

22

En matière d'IR, les conséquences pour les finances publiques des règles d'assujettissement devraient être extrêmement faibles, comme on l'a dit. On peut les estimer à quelques centaines de millions d'euros tout au plus. C'est ce qui ressort en particulier du rapprochement entre la répartition des foyers fiscaux et le produit de l'IR sur deux émissions consécutives (2014 et 2015)³³. En réalité, c'est la suppression de la décote qui devrait rapporter le plus aux finances publiques, soit près de 3 milliards d'euros, ainsi que le retour de la tranche à 5,5 %.

Cependant, la mesure ne serait pas neutre s'agissant des autres impositions directes : taxes foncières, taxe d'habitation, exonérations de CSG voire de CRDS, dont les exonérations et les dispositions dérogatoires sont généralement accordées sous conditions de ressources et de statut, ce qui devrait conduire à modifier les conditions de ressources permettant d'ouvrir le bénéfice des aides. Ce dernier volet devrait aboutir à adapter la législation sociale en vigueur par coordination au sein de la LFSS 2018.

Baisse des concours aux collectivités territoriales dans le cadre du PLF 2018

Objectif de la réforme

On constate aujourd'hui que les collectivités territoriales en 2016 devraient voir leur épargne brute restaurée avec + 9,37 %³⁴ par rapport à 2015 (à 37,9 milliards d'euros contre 35 milliards l'an dernier). La raison en est l'ajustement plus important que prévu des finances locales. Ainsi le ministre, Christian Eckert, a souligné que les dépenses réelles de fonctionnement avaient été limitées en 2016 à une augmentation de 0,7 %, après 1,2 % en 2015. Cette bonne tenue est en particulier soutenue par une bonne maîtrise de la masse salariale territoriale, malgré la hausse du point de fonction publique. L'investissement par contre a constitué la première variable d'ajustement avec d'après les derniers chiffres un repli de 2,29 %. Comme le relève la DGCL, il y a bien une

corrélation entre la « maîtrise » des dépenses de fonctionnement et les baisses de DGF intervenues depuis 2013³⁵ tout du moins au niveau du secteur communal. On relèvera qu'entre 2013 et 2015, l'ajustement budgétaire a porté d'abord sur les achats et charges externes, puis sur les dépenses d'intervention. On constate également que les dépenses de personnel ont été globalement ralenties (les évolutions sont comptabilisées sur trois ans) à proportion de l'importance de la taxation « budgétaire » de la DGF au sein du bloc communal. La démarche peut donc être poursuivie afin d'aboutir à une véritable inflexion de l'évolution de la masse salariale et de faire contribuer pleinement les collectivités territoriales à la baisse des effectifs de la fonction publique, et sans pour autant obérer l'investissement, grâce au rebond de l'épargne brute des collectivités locales.

■ 33 Pour la répartition des foyers fiscaux par tranche de barème à l'IR, voir le rapport au Sénat du rapporteur général sur le projet de loi de finances, en particulier le PLF 2015, p. 17 et le PLF 2016, p. 39. Cette information n'a pas été communiquée pour 2017.

■ 34 Voir Cédric Néau, *L'épargne brute des collectivités devrait bondir de 9,37 % en 2016*, LaGazette.fr.

■ 35 - 0,75 Md€ en 2013, - 0,75 Md€ à nouveau en 2014 (effort global à 1,5 Md€ cumulés), puis 3,67/an pendant trois ans à compter de 2015.

Quels effets attendus

Le nouveau Gouvernement devra poursuivre la politique de baisse de l'enveloppe normée des dotations aux collectivités territoriales. Il s'agirait cependant d'une rupture par rapport à la politique mise en œuvre par le précédent Gouvernement et d'une première s'agissant des relations entre l'État et les collectivités locales. En effet, la baisse de dotation serait conditionnée à l'abondement d'un fonds de restructuration et de mutualisation, permettant de bonifier la DGF des collectivités s'inscrivant dans une démarche contractualisée par objectifs avec l'État.

Par ailleurs, il ne s'agirait plus seulement de la

DGF mais de l'ensemble des dotations aux collectivités territoriales³⁶, sur un panier de recettes à arrêter avec le Comité des finances locales. Le calcul de répartition de l'effort entre collectivités de même niveau devrait se réaliser en consolidant les recettes réelles de fonctionnement des collectivités mais aussi les recettes des budgets annexes. Enfin, les fonds de mutualisation seraient progressivement abondés par le retour d'une partie des frais de gestion de la fiscalité locale au budget de l'État. Ces derniers représentaient en 2015, 866 millions d'euros de transferts aux départements et 616 millions d'euros aux régions.

23

Conclusion

La liste des mesures présentée ici est indicative. Elle ne représente pas de dépense supplémentaire majeure mise à part la suppression de l'ISF par ailleurs gagée dans notre proposition³⁷. Elle pourrait être utilement complétée par d'autres mesures comme l'application d'un sur-gel sur la réserve interministérielle de précaution afin de tenir compte dès 2017 des effets potentiellement délétères du Brexit sur la contribution de la France au budget européen (évalué entre 1,2 et 1,5 milliard d'euros), l'annonce d'un premier plan de cessions d'un volume de 3 milliards d'euros sur le portefeuille de l'APE sur les six prochains mois.

Pour le candidat nouvellement élu à l'élection présidentielle, les lois de finances et de financement de la Sécurité sociale rectificatives de juillet 2017 définiront la nouvelle stratégie pluriannuelle des finances publiques qui sera notifiée aux autorités européennes simultanément sous la forme d'un programme de stabilité (Pstab) 2017-2020 et du programme national de réforme (PNR) 2017 révisés (2), corrigeant la trajectoire des finances publiques notifiée par le précédent exécutif à la commission européenne. Ces documents ne seront préparés qu'après la remise de l'audit général des finances publiques diligenté par la Cour des comptes, dans le cadre du prochain rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques qui sera publié au mois de juin afin qu'ils tiennent compte des observations de la Cour, et de l'avis du Haut conseil des finances publiques.

En tout état de cause, la présentation de ces mesures en loi de finances rectificative 2017, (reprises et complétées dans la loi de programmation des finances publiques 2018-2022) sera l'exercice majeur pour cadrer les baisses des prélèvements obligatoires du quinquennat, déclinées au travers des lois de finances annuelles.

■ 36 Ce qui devrait également permettre la mise en place de DGF négatives pour les régions.

■ 37 Et pour cause, la plupart des mesures inscrites en seconde partie de la loi de finance parmi les mesures non rattachées, ayant leurs premiers effets en 2018.

Baisse des prélèvements

En milliards d'euros constants	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Évolution totale des prélèvements obligatoires	- 6,3	- 20	- 33,5	- 47	- 60,5	
Principaux leviers employés dès la LFR 2017						
En milliards d'euros constants	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Suppression de l'ISF	- 5,4	- 5,4	- 5,4	- 5,4	- 5,4	- 5,4
<i>Gage</i>	<i>Voir page 11</i>					
Exit tax	- 0,2	- 0,2	- 0,2	- 0,2	- 0,2	- 0,2
Mesures en faveur du financement des entreprises		- 0,2	- 0,4	- 0,6	- 0,8	- 1
Plafonnement global à 60 %		- 0,05	- 0,5	- 1	- 1	- 1
Réforme et simplification de l'impôt sur le revenu						
Abandon du projet du prélèvement à la source	✓					
Baisse de la dernière tranche de l'IR		- 0,55	- 0,55	- 0,55	- 0,55	- 0,55
Plafonnement du quotient familial à 3 000 € par part		- 0,61	- 1,17	- 2,17	- 2,17	- 2,17
<i>Gage</i>	<i>Baisse des dépenses publiques dans le cadre de la programmation pluriannuelle 2018-2022</i>					
Réforme de l'impôt sur le revenu (élargissement de l'assiette des redevables à l'IR)		3,6	4,9	6,6	8,6	9,6
<i>Gage</i>	<i>Réforme structurelle de la fiscalité locale</i>					
Retour à une imposition forfaitaire des revenus du capital et baisse des prélèvements sociaux sur les revenus du capital et les produits de placement						
Sur les revenus de capitaux mobiliers		- 1,3	- 6,49	- 6,73	- 8,15	- 8,93
Sur les plus-values mobilières		- 0,65	- 4,09	- 4,24	- 5,18	- 5,7
Sur les revenus fonciers (hypothèse basse)		- 1,1	- 2,51	- 2,71	- 3,15	- 3,35
Imposition au premier euro des minimas sociaux et des droits connexes						
Répartition de la baisse de prélèvements obligatoires						
	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Suppression du reliquat de cotisations sociales famille, cotisation de solidarité autonomie et aide au logement (Fnal)		- 3,2	- 6,5	- 9,7	- 13	- 16,2
Baisse des impôts sur la production		- 7,2	- 14,5	- 21,7	- 28,9	- 36,1
Baisse des impôts sur le revenu*		- 10,6	- 12,2	- 13,9	- 15,5	- 17,1
Baisse de l'IS à environ 25 %		- 1,4	- 2,9	- 4,3	- 5,7	- 7,1
Impôts sur certains produits, à l'exclusion de la TVA		8	8	8	8	8
Hausse de la TVA		8,1	8,1	8,1	8,1	8,1

* Les mesures présentées dans la LFR 2017 sont incluses dans ces chiffres.