



MACRON

**DÉPÔT
DE BILAN
FISCAL**



SOMMAIRE



Macron : dépôt de bilan fiscal...

I- L'IDÉOLOGIE À L'ŒUVRE...

1. Vous avez dit « ruissellement » ?
2. En pratique, plus d'injustices fiscales...

II – RICHES ET ENTREPRISES : TROIS MESURES FORTES EMBLÉMATIQUES

1. La baisse de l'impôt sur les sociétés (IS)
2. La mise en place du prélèvement forfaitaire unique (PFU) et la fin de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF)

III – D'AUTRES MESURES POUR LES ENTREPRISES

1. La transformation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en allègement de cotisations sociales fait exploser le coût des niches sociales
2. La baisse des impôts de production, fausse bonne idée
3. La réforme du régime français des « patent box »

IV – DES MESURES FAVORABLES À TOUS LES MÉNAGES ?

1. La suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales
2. La baisse de l'impôt sur le revenu (IR)
3. La substitution de la CSG à certaines cotisations sociales salariales
4. La composante carbone de la taxe intérieure de consommation des produits énergétiques (TICPE)
5. Des évolutions lourdes sur les taxes payées par les ménages...

V – QUELLE LUTTE CONTRE L'ÉVASION FISCALE ?

1. Deux lois en 2018...
2. Combattre et punir, ou accompagner et négocier ?

VI – LA DETTE PUBLIQUE EN DÉBAT

1. La dette publique, un alibi pour renforcer le néolibéralisme
2. La dette sociale prolonge la contribution au remboursement de la dette sociale

QUE CONCLURE ?

Conforme aux politiques néolibérales, la politique fiscale du quinquennat a essentiellement consisté à alléger la contribution des plus riches et des entreprises. Certains ajustements, modestes et temporaires, ont été pris sous la pression d'une bonne partie de la population et de la crise. Mais l'orientation du pouvoir a été maintenue « coûte que coûte ». Ces mesures n'ont relancé ni l'investissement ni l'emploi, elles ont été « payées » si l'on ose dire, d'une part, par une pression sur le financement de l'action publique (nationale et locale) et de la protection sociale et d'autre part, par un report vers des impôts plus injustes.

Ce quinquennat aura donc été celui d'une dégradation rapide synonyme d'accélération de l'injustice fiscale, mais aussi celui au cours duquel le consentement à l'impôt (pilier d'une vie en démocratie), déjà écorné auparavant, aura connu un affaiblissement préoccupant.

Dans son livre « Macron, on fait le bilan »¹ Attac dresse d'ailleurs un bilan global du quinquennat. La fiscalité y est présente. En complément, l'Observatoire de la justice fiscale a

souhaité détailler les mesures fiscales prises depuis l'accession au pouvoir d'Emmanuel Macron. Celles-ci s'inscrivent certes dans une certaine continuité en raison, notamment, de la concurrence fiscale et sociale : elle se traduit par une hausse des impôts indirects, les plus injustes et à l'inverse, par une baisse des impôts directs, les plus équitables car ils tiennent compte des facultés contributives de chacun·e (impôt sur le revenu, impôts sur le patrimoine, impôts sur les entreprises). Force est cependant de constater que ce quinquennat a été celui d'une véritable accélération dans l'injustice fiscale. Cette politique fiscale a provoqué des réactions inédites dans la population notamment avec le mouvement des Gilets jaunes. Déséquilibrée, injuste, c'est peu de dire que la politique fiscale d'Emmanuel Macron a été débattue. Elle le demeure...

La présente note détaille les mesures de ces 5 dernières années. Elle revient sur l'approche idéologique qui a guidé ces mesures et sur le bilan de celles-ci, sans omettre d'évoquer la question centrale de la dette publique.

1. Attac, « Macron, on fait le bilan », Les Liens qui Libèrent, janvier 2022.

I - L'IDÉOLOGIE À L'ŒUVRE..

Lors de la campagne électorale, Emmanuel Macron a tenté de montrer que son programme était « en même temps » de droite et de gauche, faisant en quelque sorte la synthèse de sensibilités d'inspirations sociales et libérales. Mais son approche de la rémunération du travail, sa politique économique, sa politique budgétaire et sa volonté assumée de se passer des « corps intermédiaires » l'ont clairement situé dans l'idéologie néolibérale. Ce que ses mesures fiscales ont nettement confirmé.



Un ruissellement vers le haut, via les dividendes !

1. Vous avez dit « ruissellement » ?

En 2017, à peine élu président de la République, Emmanuel Macron a fait voter trois mesures emblématiques : la baisse progressive du taux nominal de l'impôt sur les sociétés (de 33,3 % à 25 % en 2022, sans que son assiette, minée par de nombreuses exonérations fiscales, soit élargie), la mise en œuvre du prélèvement forfaitaire unique (PFU, les revenus financiers sont désormais imposés à un taux proportionnel de 30 % et non plus au barème progressif de l'impôt sur le revenu) et la fin de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF), remplacé par un simple impôt sur la fortune immobilière (IFI). Plus récemment, le gouvernement a utilisé le plan de relance pour faire voter une baisse des impôts dits « de production » des entreprises alors que cette mesure était déjà actée avant la crise.

Inspirées de la théorie du « ruissellement » qui, de l'aveu même de Joe Biden lors de son discours devant le Congrès d'avril 2021, « n'a jamais fonctionné », ces mesures ont toutes

été présentées comme devant favoriser l'investissement et l'emploi. En réalité, elles ont permis aux entreprises, notamment les plus grandes, de gonfler leurs marges et de distribuer davantage de dividendes à des actionnaires qui ont bénéficié de baisses d'impôt substantielles. Tout cela sans aucun impact positif sur l'activité économique. Il n'y a pas que la crise sanitaire qui a creusé la dette publique. Ces mesures y ont largement participé.

2. En pratique, plus d'injustices fiscales...

Le gouvernement vante les mesures du quinquennat en mettant en avant une hausse du pouvoir d'achat pour les ménages, notamment pour les personnes qui travaillent. Ce constat est contesté, tant par les travaux de l'Institut des politiques publiques (IPP) que par ceux d'Attac et d'autres économistes. En effet, le gouvernement omet dans sa communication de préciser qui sont les grands gagnants de ses choix. En matière de pouvoir d'achat (autrement dit de « revenu disponible² »), son bilan est pourtant éloquent.

L'IPP³ a ainsi calculé qu'avec les décisions du quinquennat, les 5 % de ménages les plus modestes (ceux qui vivent avec moins de 800 euros par mois) ont perdu jusqu'à 0,5 % de pouvoir d'achat. À l'autre bout du spectre, les familles aisées ont fortement gagné en pouvoir d'achat durant le quinquennat. Les 1 % les plus riches, dont le niveau de vie est supérieur à 100.000 euros par an, ont ainsi vu leur pouvoir d'achat grimper de +2,8 % depuis

Les 1% les plus riches, grands gagnants des choix fiscaux du quinquennat

2017. Le chiffre atteint même à +4,1 % pour les 0,1 % des ménages les plus fortunés du pays. L'IPP note également un bilan contrasté pour les retraité-es et les personnes qui ne travaillent pas. A titre d'exemple, ces personnes n'ont pas bénéficié de la revalorisation de la prime d'activité décidée dans l'urgence lors du mouvement des Gilets jaunes.

Ce constat rejoint celui d'Attac qui dénonce une communication gouvernementale trompeuse sur son « bilan redistributif du quinquennat » (commentée dans notre article du 8 octobre 2021)⁴. Le gouvernement tente en effet vainement de montrer que les 10 % les plus pauvres (le premier décile) ont bénéficié d'une hausse de leur niveau de vie supérieure en pourcentage à celle des 10 % les plus aisés (le dernier décile), soit respectivement, une hausse de 4 % et de 2 %. Comparer des pourcentages est pernicieux puisqu'ils sont calculés sur des montants tout à fait différents. Or, en valeur absolue, les calculs du gouvernement donnent une hausse annuelle de 343,2 euros pour le premier décile et de 1.238 euros pour le dernier décile en moyenne (et c'est ici un minimum comme nous le verrons ici).

Les injustices ne se réduisent pas aux mesures fiscales stricto-sensu. De nombreux ménages ont en effet subi un coup de rabot de 4,2 milliards sur les prestations sociales (aides au logement, assurance-chômage, sous-revalorisation des retraites, etc.). Par ailleurs, les fonctionnaires pour leur part ont vécu leur premier quinquennat sans revalorisation de la valeur du point d'indice. Une première qui a notamment touché les fonctionnaires bloqués en fin de carrière mais aussi les moins payés qui, parfois, doivent patienter 2 à 3 ans pour changer d'échelon.

En réalité, tous les travaux le montrent : le niveau de vie des 1 % les plus riches (le dernier centile) a bénéficié d'une augmentation beaucoup plus importante que ce que le gouvernement tente vainement de faire croire.

2. Le revenu disponible comprend les revenus d'activité nets des cotisations sociales; les indemnités de chômage, les retraites et pensions, les revenus du patrimoine (fonciers et financiers) et les autres prestations sociales perçues, nets des impôts directs.

3. Institut des politiques publiques, « Les gagnants et les perdants de la politique de Macron », novembre 2021.

4. <https://obs-justice-fiscale.attac.org/actualites/article/bilan-redistributif-une-com-gouvernementale-trompeuse>

Les gagnants et les perdants du quinquennat (source : IPP)

Impacts des mesures budgétaires du quinquennat 2017-2022 sur le niveau de vie des ménages (mesures pérennes)



Lecture : chaque centième représente 1% des individus, classés selon leur niveau de vie avant réformes. Les barres représentent pour les individus de chaque centième la variation moyenne de leur niveau de vie du fait des mesures socio-fiscales du quinquennat.

II - RICHES ET ENTREPRISES : TROIS MESURES FORTES EMBLÉMATIQUES

1. La baisse de l'impôt sur les sociétés (IS)

Le taux nominal de l'IS sera donc passé progressivement de 33,3 % en 2017 à atteindre 25 % en 2022. Le coût de cette mesure a été évalué à 11 milliards d'euros mais ce montant, évalué en 2017, pourrait être *in fine* plus important. Cette baisse de l'IS n'a pas bénéficié aux petites et moyennes entreprises (PME) soumises au taux réduit de 15 % mais principalement aux plus grandes, notamment à celles qui ont ainsi pu distribuer plus de dividendes aux actionnaires. Autrement dit, à une minorité de foyers détenteurs d'un portefeuille boursier bien garni.

Les arguments avancés pour justifier cette mesure reposent essentiellement sur les comparaisons internationales : le taux de l'IS étant présenté comme trop élevé, il fallait donc le baisser. Certes, en 1980, le taux d'IS dans le monde était en moyenne de 40,11 % (50 % en France). En 2020, la moyenne est désormais de 23,85 %⁵. En 20 ans, le nombre de pays de l'OCDE avec un taux d'IS inférieur à 20 % est passé de deux à onze et le nombre de pays avec un taux supérieur à 30 % a chuté de 23 à 2. Les pays du G7 ont en moyenne connu une chute très importante de leur taux d'IS entre 2000 et 2020, qui est passé de 40 % à 27 %.

Une baisse coûteuse pour les finances publiques, qui a surtout profité aux grandes entreprises et à leurs actionnaires, soit une minorité de foyers.

Si pour Attac, ce mouvement d'alignement vers le bas doit être stoppé et inversé, précisons que comparer les taux n'enseigne rien si l'on ne prend pas en compte d'une part, la base à laquelle il s'applique et d'autre part, les dispositifs dérogatoires (régimes de groupe, exonérations, crédit d'impôt) qui permettent de réduire l'impôt parfois très substantiellement.

Or la France dispose de plusieurs dispositifs de ce type :

- Concernant le bénéfice imposable tout d'abord, il est plus étroit que dans de nombreux pays comme l'Allemagne. Il peut être réduit par des amortissements, linéaires ou dégressifs et des dispositifs boostés par le pouvoir (le gouvernement a ainsi instauré un sur-amortissement de 40 % du prix de revient des biens et logiciels pour accélérer la numérisation des PME) ainsi que par diverses provisions déductibles du bénéfice imposable à l'IS.
- Il existe aussi des exonérations ciblées temporaires : entreprises nouvelles s'implantant en zone de revitalisation rurale, en zone de redynamisation urbaine ou en zone d'aide à finalité régionale qui bénéficient d'une exonération totale d'IS durant les 23 premiers mois de leur implantation puis d'un abattement dégressif, sociétés exerçant leur activité en zones franches urbaines (ZFU) et jeunes sociétés innovantes.
- Des taux spécifiques, bien inférieurs au taux nominal, sont également prévus pour certaines PME (15 %), les revenus de vente de logiciels (10 %) ou encore les plus-values immobilières (19 %).
- Enfin, il existe des régimes dérogatoires, des « niches fiscales » comme le crédit d'impôt recherche par exemple dont le coût exorbitant atteint le niveau record de 7,4 milliards d'euros ou l'exonération de plus-values (la fameuse « niche Copé »).

Ces différents dispositifs ont pour effet de tirer le taux réel d'imposition largement en dessous du taux « nominal » (25 % en 2022). De ce fait, contrairement à une idée fausse répandue, le poids relatif de l'IS est faible. En 2019, avant la crise sanitaire, l'IS représentait ainsi 2,2 % du produit intérieur brut en France (PIB) contre 3,1 % en moyenne dans les pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)⁶. Cette part s'est peut-être relevée depuis la transformation du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE), qui réduisait les recettes de l'IS, en allègement de cotisation sociale. Mais le retard sur la moyenne de l'OCDE n'est toutefois pas comblé puisque par ailleurs, le taux d'IS a baissé. Cette réalité fiscale est omise dans le débat : elle méritait d'être rappelée.

La baisse du taux nominal de l'IS vise à s'engager pleinement dans la concurrence fiscale et sociale aux impacts destructeurs⁷. Elle envoie également un signe fort en matière de distribution de dividendes, un signe par ailleurs largement confirmé en matière de fiscalité des revenus et du patrimoine. C'est d'autant plus dommageable que la France peut parfaitement assumer un taux d'IS supérieur à la moyenne des pays occidentaux en raison des nombreux « facteurs publics » dont elle dispose⁸ comme la qualification de la main d'œuvre, les infrastructures publiques (transports), etc.

2. La mise en place du prélèvement forfaitaire unique (PFU) et la fin de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF)

La création du prélèvement forfaitaire unique (PFU) et la transformation de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) en impôt sur la fortune immobilière (IFI) constituent incontestablement les deux mesures emblématiques du quinquennat d'Emmanuel Macron.

Le PFU consiste à ne plus imposer les revenus financiers et les plus-values sur cession de titres financiers au barème progressif de l'impôt sur le revenu. Ces revenus sont désormais imposés à 30 %, prélèvements sociaux compris. Cette mesure n'a eu aucun effet significatif sur l'investissement des entreprises et n'a bénéficié qu'aux ménages aisés, les deux tiers des dividendes versés en 2018 étant concentrés sur 0,1 % des foyers fiscaux. Elle peut également avoir de

Ces deux mesures coûteuses ont largement bénéficié aux ménages les plus aisés : 72 % du coût de la réforme - donc du gain pour les ménages – a bénéficié aux 10 % des ménages dont le revenu fiscal de référence est le plus élevé.



réels effets pervers : une plus-value de court terme étant imposée depuis 2018 au même taux qu'une plus-value de long terme, le PFU a de quoi favoriser la spéculation court-termiste. Un autre effet pervers guette les petits actionnaires : s'ils n'ont pas pensé à valider leur option pour une imposition au barème progressif de l'impôt sur le revenu, ils peuvent être pénalisés par le PFU, par lequel ils paient davantage. Celui-ci comporte en effet un taux favorable aux contribuables situés dans les deux tranches les plus élevées de ce barème, mais supérieur aux tranches situées en deçà. Le PFU est en effet uniquement taillé pour les plus aisés, les « gros actionnaires » en quelque sorte...

Le coût annuel de cette mesure a été débattu, mais il oscille entre 1,1 et 2 milliards d'euros. La hausse importante des dividendes peut laisser croire que le coût de cette mesure est en réalité plus élevé ou plus faible selon les vues. Sans le PFU et avec un même niveau de distribution de dividendes, l'État aurait récupéré plutôt aux alentours de 2 milliards d'euros. Mais sans le PFU, il n'y aurait peut-être pas eu autant de dividendes versés. La distribution de dividendes, essentiellement concentrés chez les plus riches, a probablement été boostée par le PFU. Comme il est difficile de prévoir ce qu'auraient été les comportements sans cette mesure, l'estimation des pertes budgétaires va donc presque du simple au double....

Cette hausse de la distribution de dividendes constatée a nourri le débat sur le coût réel de cette mesure. Pour le Comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital « *En tenant compte de l'IR et de la CSG, le prélèvement forfaitaire à 30 % aurait entraîné une baisse de 1,1 milliard de recettes fiscales* »⁹. Ce montant constitue un « plancher » du coût réel du PFU. Car, pour le comité d'évaluation du capital, « *Sans réactions comportementales, les recettes de l'IR sur les revenus soumis au PFU baisseraient de 1,8 milliard d'euros* ». Rappelons également qu'il n'a été constaté aucun impact significatif sur l'investissement ni sur l'emploi, ce qui était pourtant officiellement l'objectif recherché...

Pour sa part, le remplacement de l'ISF par l'IFI a coûté environ 3,8 milliards d'euros par an à l'État et a bénéficié aux 358.000 foyers redevables de l'ISF en 2017, tous des contribuables aisés voire très riches. Elle s'inscrit dans la droite ligne des mesures décrites ci-dessus : en effet, la baisse du taux de l'IS dégage des marges de manœuvre pour distribuer des dividendes. Ceux-ci sont moins imposés grâce au PFU. Enfin, les titres financiers ne sont plus imposés puisque l'IFI ne concerne que l'immobilier là où l'ISF imposait la valeur des titres détenus. Un cercle « vertueux »..., mais uniquement pour grossir l'accumulation de richesses ! L'IFI a eu un rendement supérieur à celui prévu en 2017 car son assiette, constituée des biens immobiliers uniquement, a progressé plus vite que prévu. Pour autant, contrairement à ce qu'ont prétendu les partisans de la fin de l'ISF, ce surplus de recettes ne réduit pas la perte budgétaire du passage de l'ISF en IFI. En effet, l'assiette de l'ex-ISF, constituée des biens immobiliers et mobiliers ainsi que de la valeur des titres financiers, autrefois imposables à l'ISF, a elle aussi progressé. Le Comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital estime d'ailleurs que s'il n'avait pas été transformé en IFI, l'ISF aurait vu ses recettes continuer à croître.

La réforme de l'ISF a également été justifiée au nom de la lutte contre l'exil fiscal. Mais selon le premier rapport du Comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital de France Stratégie¹⁰, « *le montant d'actif net imposable des redevables de l'ISF partant chaque année reste faible si on le compare à l'actif net de l'ensemble*

des redevables de l'ISF : il en représente environ 0,3 % entre 2004 et 2010, 0,5 % de 2011 à 2013, 0,4 % en 2014 et 2015. Cette part redescend à 0,2 % en 2016 et à un minimum de 0,1 % en 2017 ». Certains redevables revenaient après quelques années passées à l'étranger pour payer à nouveau de l'ISF. Selon le comité d'évaluation, « sur la période 2004-2016, l'ISF payé par les redevables de retour en France a oscillé entre 0,05 % et 0,21 % des recettes d'ISF ». Au final, l'impact budgétaire et économique de ce qui était qualifié « d'exil fiscal » des redevables de l'ISF était particulièrement marginal, voire nul.

Ces mesures ont été évaluées par les rapports du Comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital qui dépend de France Stratégie. Ceux-ci ont notamment montré que, en 2018, la progression des dividendes déclarés a été de 62 %, à 23,2 milliards d'euros. 97 % de ce montant, soit 22,6 milliards, ont été perçus par 1,7 % des foyers fiscaux. 64 % du montant total de dividendes déclarés ont été versés à 0,1 % des foyers (soit 38.000 foyers), dont 33 % à 0,01 % des foyers (3.800 foyers).

En détail, selon le Comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital, « *entre 2017 et 2018, les revenus du haut de la distribution augmentent très fortement. La moyenne des revenus déclarés par les 0,1 % les plus aisés de 2018 (soit 38 000 foyers fiscaux) est supérieure de 27,5 % à la moyenne des revenus déclarés par les 0,1 % les plus aisés de 2017* ». Un constat confirmé par la suite dans le second rapport du Comité : « *Les foyers dont les dividendes ont augmenté de plus de 100.000 euros entre 2017 et 2018 ou entre 2018 et 2019 totalisent 9 milliards d'euros de dividendes supplémentaires en 2018 et 2019 par rapport à 2017, soit 100 % de la hausse nette constatée depuis 2017* ». Le troisième rapport du Comité est tout aussi clair : « *En 2019, tout comme en 2018, les dividendes ont été encore plus concentrés qu'en 2017 : en 2019, 62 % ont été reçus par 39 000 foyers (0,1 % des foyers), dont 31 % par 3900 foyers (0,01 % des foyers)* ».¹¹

Pour illustrer concrètement ces données, nous livrons ici les données d'un rapport de la Commission des finances du Sénat¹² particulièrement parlant. Le gain en économie d'impôt du passage à l'IFI est estimé de la manière suivante.

Gain moyen pour les redevables assujettis à la fois à l'IFI 2018 et à l'ISF 2017 (en euros)

Patrimoine net imposable à l'IFI	Nombre de redevables	IFI moyen net	ISF moyen net	Gain moyen net
Entre 1,3 M€ et 2,57 M€	94 642	4 830	12 004	7 174
Entre 2,57 M€ et 5 M€	20 733	16 642	33 744	17 102
Entre 5 M€ et 10 M€	4 297	47 740	80 851	33 111
Supérieur à 10 M€	1 029	150 647	217 891	67 244
Total	120 701	9 630	20 022	10 392

(Source : rapport du Sénat) : <http://www.senat.fr/rap/r19-042-1/r19-042-16.html>

Selon ce rapport, le gain est beaucoup plus concentré pour les plus riches : pour les 100 premiers contribuables à l'ISF en 2017, il s'élève en effet à 1,2 million d'euros en moyenne. Dans une déclaration faite sur la Chaîne Parlementaire le 26 octobre 2017, le président de la Commission des finances du Sénat avait par ailleurs calculé l'effet cumulé du PFU et du passage à l'IFI : « les 100 premiers contribuables à l'ISF gagneront chacun, en moyenne, 582.380 euros par an. Pour les 1.000 premiers contribuables, le gain moyen lié au PFU s'élèvera à 172.220 euros par an ». Le rapport du Sénat confirme et complète les travaux de France Stratégie qui montrent la concentration de la distribution de dividendes mais aussi l'absence d'impact économique de mesures finalement injustes, coûteuses et inefficaces.

5. Étude de Elke Asen (2019) reprise par l'Organisation de coopération et de développement économiques.
6. Statistiques des recettes publiques de l'OCDE, édition 2020.
7. Elle se traduit par une baisse de l'imposition des grandes entreprises et des plus aisés, ce qui nourrit les inégalités et par un transfert d'imposition sur les ménages et les PME avec, au surplus, une baisse des moyens alloués aux services publics (de moins en moins présents sur le territoire) et à la protection sociale instrumentalisée pour transférer une partie de leurs missions au secteur marchand.
8. En 2005, dans son rapport "Concurrence fiscale et croissance équitable", le Conseil d'analyse économique estimait que la France pouvait justifier un taux d'IS supérieur de 6 points à la moyenne des pays occidentaux.
9. Comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital de France Stratégie, deuxième rapport, octobre 2020.
10. Comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital de France Stratégie, premier rapport, octobre 2019.
11. Comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital de France Stratégie, troisième rapport, octobre 2021.
12. Rapport de la commission des finances du Sénat sur l'évaluation de la transformation de l'impôt sur la fortune (ISF) en impôt sur la fortune immobilière (IFI) et de la création du prélèvement forfaitaire unique (PFU), octobre 2019.

Un exemple de « grand gagnant »

Prenons l'exemple d'une personne disposant d'un patrimoine imposable (déduction faite des dettes et des exonérations) de 10 millions d'euros. Celui-ci est composé d'une habitation principale pour 2 millions d'euros (1,4 million d'euros imposable après application de l'abattement de 30 %), de 2 millions d'euros constitués d'autres biens immobiliers et de 6 millions d'euros de capital mobilier et financier.

Il payait 90.690 euros d'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) en 2017 mais paie désormais

19.690 euros d'impôt sur la fortune immobilière (IFI). Il réalise donc une économie de 71.000 euros. En matière d'impôt sur le revenu cette fois, il déclare 150.000 euros de salaires et en outre, 250.000 euros de revenus financiers et 100.000 euros de revenus fonciers. En 2017, il payait 216.253 euros au titre de l'impôt sur le revenu. Il paie désormais 135.601 euros au titre de l'IR (PFU compris). Il réalise une économie brute de 80.652 euros.

Au total, notre grand gagnant réalise donc une économie d'impôt de 151.652 euros.

III - D'AUTRES MESURES POUR LES ENTREPRISES

1. La transformation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en allègement de cotisations sociales fait exploser le coût des niches sociales

Au 1^{er} janvier 2019, le CICE a été transformé en une réduction de 6 points du taux de la cotisation patronale d'assurance maladie pour les rémunérations brutes inférieures ou égales à 2,5 Smic et une extension du champ des exonérations aux cotisations de retraite complémentaires AGIRC-ARRCO/AGFF et aux contributions d'assurance chômage. Cette mesure, d'un coût de 20 milliards d'euros par an, a pérennisé le coût du CICE, un dispositif

jugé pourtant très peu efficace en matière de créations d'emplois.

Le bilan de CICE a été tiré par France Stratégie¹³ qui dénombre « 115 000 emplois créés ou sauvés en 2014, 105 000 en moyenne sur la période 2014-2015 et un peu moins de 100 000 sur la période 2014-2016 ». Par ailleurs, « l'effet du CICE sur les prix (NDR : sur la baisse des prix), ici mesurés comme les prix de la valeur ajoutée, aboutit également à un diagnostic mitigé ». Enfin, « les estimations, tant sur l'ensemble de l'échantillon des branches que séparément entre biens et services, ne permettent pas de conclure à un effet du dispositif sur l'investissement ». Peu d'emplois créés, un impact mitigé sur les prix, pas d'effet notable sur l'investissement, le bilan du CICE est clair. Emmanuel Macron l'a pourtant pérennisé sous une autre forme.

Le CICE, une niche fiscale peu efficace (20 milliards d'euros annuels pour créer

ou sauvegarder à peine plus que 100 000 emplois, sans effet notable

sur l'investissement) transformé en niche sociale. Les niches sociales atteignent désormais 100 milliards d'euros mais l'évaluation de leur impact fait défaut.

Seul élément implacable et indiscutable : le coût du CICE pour les finances publiques. Le montant du CICE remboursé ou déduit de l'impôt a en effet atteint 12,4 milliards d'euros en 2014, 12,6 milliards en 2015, 12,9 milliards en 2016, 15,7 milliards en 2017, 19,4 milliards d'euros en 2018 et 19,1 en 2019. Le coût réel devrait être supérieur puisque les créances acquises par les entreprises au titre du CICE pendant sa durée de vie n'ont pas encore été toutes remboursées ou déduites de l'impôt. Signalons au passage l'effet d'aubaine que certaines entreprises auront connu en 2020, qui auront bénéficié du remboursement du CICE calculé sur l'année 2019 et, dès le 1^{er} janvier 2020, de l'allègement de cotisations sociales.

Le bilan du CICE est particulièrement mauvais. Sur la base d'un salaire net de 1.800 euros (soit un salaire global brut, cotisations so-

ciales salariales et patronales comprises, de 3.000 euros), les 20 milliards d'euros annuels qu'a coûté le CICE auraient pu être utilisés pour créer 555.000 emplois. Ce qui aurait aidé de nombreux secteurs, comme la santé par exemple.

Le CICE a relancé le débat sur les « niches fiscales ». C'est bien légitime puisque leur coût (90 milliards d'euros estimés pour 2022) est particulièrement élevé alors que leur efficacité est discutée. On peut malheureusement dresser le même constat à propos des « niches sociales » dont le coût a été boosté par la transformation du CICE en allègement de cotisation sociale. La commission des comptes de la Sécurité sociale évalue le coût de l'ensemble des allègements à 74,9 milliards d'euros en 2021. En réalité, c'est sans doute plus. En 2019 déjà, la Cour des comptes¹⁴ estimait que ce coût se situait plutôt aux alentours de 90 milliards d'euros. Une évaluation établie avant la transformation du CICE en allègement de cotisations sociales. En d'autres termes, depuis ce rapport, le coût global des niches sociales a peut-être dépassé les 100 milliards d'euros en allègements de toutes sortes (généraux et ciblés).

Il existe peu de travaux sur l'efficacité des « niches sociales ». Mais ceux qui ont été publiés dressent un bilan pour le moins nuancé... France Stratégie, rattaché au Premier ministre, a dressé un constat sévère sur l'impact des allègements généraux de cotisations sociales : *« on ne dispose à ce jour d'aucune évaluation des effets sur l'emploi de cette politique sur l'ensemble des vingt-cinq dernières années. Enfin, on sait peu de choses sur la nature des emplois créés ou sauvegardés (par sexe, âge, diplôme, catégorie socioprofessionnelle, expérience) et sur leur ventilation par secteur d'activité ou taille d'entreprise. On ignore par ailleurs si l'efficacité de la politique d'allègements s'atténue à mesure que les allègements de cotisations sociales s'amplifient »*¹⁴. Et cela sans compter les effets pervers : ces dispositifs peuvent inciter des employeurs à maintenir les salaires sous les seuils d'exonération. On parle alors de trappe à bas salaire. Les baisses de prélèvements décidées au nom de l'emploi ont donc livré leur verdict : leurs effets sont faibles, voire nuls. Quant aux finances publiques, elles

perdent des recettes. Cette inefficacité, relevée par la Cour des comptes et France stratégie, concerne la plupart des « niches sociales ».

2. La baisse des impôts de production, fausse bonne idée

La baisse des impôts dits « de production », affectés aux collectivités locales, consiste en la suppression de la part de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE, affectée aux régions), une baisse du plafond commun à cette taxe et à la cotisation foncière des entreprises (CFE) de 3 % à 2 %, ainsi que la réduction de moitié des impôts fonciers des établissements industriels pour un coût de 10 milliards d'euros sur deux ans. Cette mesure, décidée avant la crise sanitaire, a abusivement été reprise dans le « plan de relance » du gouvernement, qui a ainsi utilisé la crise pour justifier des choix antérieurs...

Le gouvernement estime que ces impôts s'appliquent aux entreprises indépendamment de leur performance économique. C'est en bonne partie faux. La CVAE, par exemple, comporte un barème progressif qui tient compte de la valeur ajoutée des entreprises, donc de leur activité économique. Quant à la CFE, instaurée sur des bases renouvelées, elle est liée aux valeurs locatives assumées par les entreprises dans les charges liées aux locaux professionnels. Elle tient davantage compte des capacités contributives des entreprises. Dire que ces impôts sont déconnectés de la situation des entreprises est donc pour le moins hâtif. Loin d'être ciblées sur les entreprises en difficulté, ces baisses seront générales et bé-

20 milliards d'une baisse non ciblée sur les entreprises en difficulté, bénéficiant aux grosses entreprises (26 % du coût) et renforçant le pouvoir de l'État sur les finances locales.

néficeront à de nombreuses entreprises ; industrielles ou non, délocalisables ou non. Ces baisses d'impôts vont également concerner les grandes entreprises, qui bénéficieront de 26 % des gains selon le gouvernement lui-même. Or, ces impôts constituaient parfois la seule contribution fiscale des grandes entreprises à la collectivité. Certes, pour les collectivités locales, l'État prévoit la compensation de la baisse des impôts de production. Mais, avec la suppression progressive de la taxe d'habitation, il accroît également son pouvoir sur les finances locales tandis que les élus locaux perdent une partie de leur marge de manœuvre financière.

3. Réforme du régime français des « patent box »

Cette réforme, passée presque inaperçue et mise en œuvre en 2019, permet de bénéficier

d'un taux réduit à l'IS pour les travaux de R&D (recherche et développement) engagés en France. Les revenus issus d'actifs de propriété intellectuelle bénéficient désormais d'un taux de 10 % au lieu du taux nominal classique (25 % en 2022).

Cette mesure s'inscrit elle aussi dans la tendance d'alignement vers le bas de l'imposition des sociétés, particulièrement prononcé en matière de propriété intellectuelle, qui est l'un des principaux marqueurs de la concurrence fiscale.

13. Rapport de France Stratégie, *Évaluation du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi, synthèse des travaux d'approfondissement*, septembre 2020.

14. Comité de suivi des aides publiques aux entreprises et engagements, *Les exonérations générales de cotisations*, France Stratégie, juillet 2017.

IV - DES MESURES FAVORABLES À TOUS LES MÉNAGES ?

1. La suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales

Initialement prévue pour 80 % des foyers qui en bénéficient désormais pleinement depuis 2020, cette mesure a été étendue aux 20 % les plus aisés. En 2021 elle a baissé de 30 % pour ces foyers avant une nouvelle baisse de 35 % en 2022 et sa suppression totale sur les résidences principales en 2023¹⁵. Le coût total de cette réforme s'élèvera à 23 milliards d'euros en 2023. Des interrogations demeurent sur sa « compensation », les collectivités pouvant être incitées à augmenter d'autres prélèvements (taxe foncière, taxe d'aménagement, taxe d'enlèvement des ordures ménagères...) pour financer les services publics locaux (crèches, etc).

A la veille du quinquennat, on dénombrait environ 30 millions d'avis de taxe d'habitation¹⁶ dont une grande majorité concernait l'habitation principale. Selon les travaux de l'OFCE¹⁷, 15,5 % des foyers étaient exonérés de la taxe

d'habitation et 30 % des foyers voyaient leur taxe d'habitation plafonnée (cela était déterminé par le revenu fiscal de référence)¹⁸.

Ces données modifient profondément le discours du gouvernement selon lequel cette mesure a bénéficié aux ménages, notamment aux classes moyennes. Car de fait, les plus riches bénéficieront également de la suppression de la taxe d'habitation. Au surplus, l'économie d'impôt qui en résulte est mal répartie. Le gain de la suppression de la taxe d'habitation est en effet nul pour 15,5 % des ménages qui en étaient exonérés, soit les plus pauvres. Il est réel mais souvent limité pour environ 30 % d'entre eux dont la taxe d'habitation était plafonnée en fonction de leur revenu (ils ne payaient qu'une partie de la taxe due au taux normal). Et il est maximal pour 55 % de la population, même si les plus aisés devront attendre 2023 pour voir leur taxe d'habitation supprimée.

Un rapport du Sénat va plus loin. Il y est indiqué que « *Le rapporteur spécial a eu l'occasion de critiquer cette réforme qui, si elle entraîne un indéniable gain de pouvoir d'achat pour l'ensemble des ménages, n'en constitue pas moins un effort financier principalement destiné aux ménages les plus aisés. (...) la moitié du coût anticipé de cette mesure sera consacré au financement de l'allègement en faveur des 20 % des ménages les plus aisés*¹⁹ ». Contrairement à ce qu'a fait le gouvernement dans sa communication sur le pouvoir d'achat, il faut donc ajouter la suppression de la taxe d'habitation aux autres mesures (ISF et PFU).

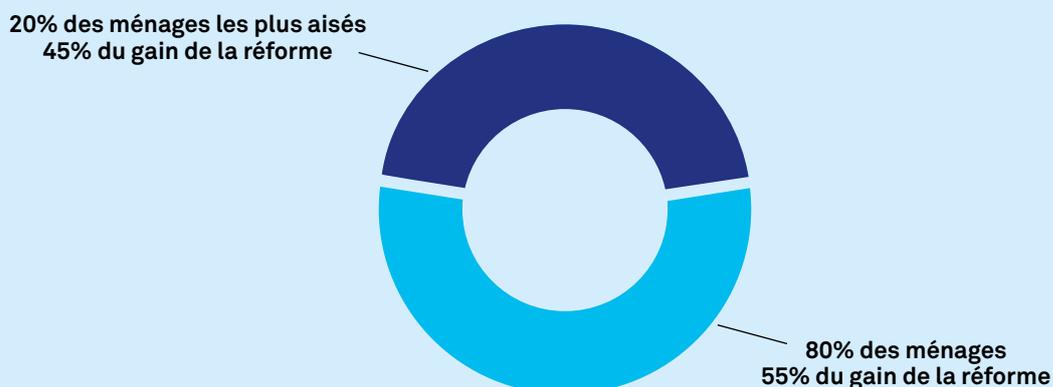
Par ailleurs, cette suppression perturbe le financement des collectivités, elle le rend plus complexe qu'auparavant et accroît le pouvoir de l'État sur les finances locales. Sachant au



Un effort financier de plus de 23 milliards, dont la moitié du coût sera consacré au financement de l'allègement en faveur des 20 % des ménages les plus aisés.

Répartition du « gain de la suppression de la TH

(Source : Sénat)



surplus que les collectivités locales sont par ailleurs soumises à la pression du gouvernement qui veut les associer par voie de contractualisation à la baisse de la dépense publique globale...

2. La baisse de l'impôt sur le revenu (IR)

Le pouvoir joue avec l'impôt progressif sur le revenu en mode « pourboire ».

Cette mesure, décidée dans l'urgence du mouvement des « Gilets jaunes », n'aura pas profité à plus de la moitié des foyers fiscaux dont le revenu n'est pas assez élevé pour qu'ils soient imposables. Son coût de 5,4 milliards d'euros a été réparti entre près de 17 millions de foyers fiscaux. Soit un coût similaire à celui de la suppression de l'ISF et de la création du PFU, des mesures qui ont bénéficié, rappelons-le, à quelques centaines de milliers de personnes très aisées. L'inversion des proportions est très parlante... Et ici, comme cela est trop souvent le cas, c'est l'impôt direct progressif qui aura été utilisé, trituré et affaibli alors qu'il mériterait une revalorisation combinée à une baisse des impôts indirects.

3. La substitution de la CSG à certaines cotisations sociales salariales

La CSG est un prélèvement sur l'ensemble des revenus très rentable : calculée sur le salaire brut (diminuée d'un abattement de 1,75 %), elle ne comporte pas de « niche » et aucun quotient familial ne lui est appliqué. Impôt proportionnel affectée aux caisses de Sécurité sociale, elle est choyée par les gouvernements successifs.

Le taux de la CSG a été revalorisé de 1,7 point en 2018 en contrepartie d'une baisse des cotisations salariales assurance maladie et chômage (pour 22 milliards d'euros). Cette mesure s'est traduite par une hausse du salaire net et a, par conséquent, procuré un faible gain de pouvoir d'achat des actifs (1,8 %). Mais elle s'est traduite pour environ 60 % de retraités par une baisse de leur revenu disponible. Le pouvoir a eu beau afficher une hausse des revenus pour les bénéficiaires de ce transfert CSG/cotisation, celle-ci ne provient que d'un effet mécanique et ne procède pas d'une véritable revalorisation salariale.

Un renforcement des prélèvements proportionnels sur les revenus au détriment de la progressivité de l'imposition des revenus

Le rendement de la CSG, déjà supérieur à celui de l'IR avant le début du quinquennat, aura explosé pendant le quinquennat : il est passé de 97,4 milliards d'euros en 2016 à plus de 128 milliards d'euros en 2021 (133 milliards d'euros étant attendus pour 2022)²⁰. Le rendement de l'IR s'établit pour sa part à 73 milliards d'euros en 2016 et 74 milliards d'euros en 2020, 77 milliards d'euros étant attendus en 2021 et 82 milliards d'euros en 2022.

L'écart de rendement entre les deux prélèvements est passé de 23,4 milliards d'euros en 2016 à 51 milliards d'euros en fin de quinquennat. Il s'est considérablement accru. Certes, il provient pour partie du basculement de cotisation vers la CSG. Cependant, il s'est accompagné d'une baisse de l'IR. Ces deux mesures combinées contribuent à affaiblir la progressivité globale de l'imposition des revenus, qui relève désormais très majoritairement de la CSG, un prélèvement proportionnel. Certes, la CSG n'est pas totalement déductible du revenu imposable à l'IR. Mais la baisse de ce dernier et l'existence du PFU annulent le faible coup de pouce à la progressivité de l'IR qu'aurait entraîné une hausse de sa part non déductible de l'IR.

4. La composante carbone de la taxe intérieure de consommation des produits énergétiques (TICPE)

Cette mesure devait rapporter à l'État 14 milliards d'euros à partir de 2022. Le mouvement des Gilets jaunes a entraîné son annulation en 2019. La hausse de 2018, estimée à 3,7 milliards d'euros, a toutefois bel et bien été supportée par les consommateurs. Or, comme la TVA et les autres impôts indirects sur la consommation, la TICPE pèse plus lour-

dement sur les ménages modestes. Avec au surplus une forte pénalisation en fonction des conditions de vie (chauffage, éloignement du travail et des transports en commun).

5. Des évolutions lourdes sur les taxes payées par les ménages...

Une part croissante des finances sociales provient d'impôts indirects sur la consommation.

Parmi les taxes affectées aux recettes de la Sécurité sociale, notons que le rendement de la taxe sur les boissons (alcoolisées ou non) est passé de 4,73 milliards d'euros en 2016 à 4,64 milliards d'euros en 2021 et celui de la taxe sur les tabacs est passé de 10,38 milliards d'euros en 2016 à 14,6 milliards d'euros en 2021.

Des évolutions liées aux comportements mais qui nourrissent le rendement des taxes sur la consommation. Celles-ci, avec les recettes de type « CSG », représentent une part croissante des recettes de la Sécurité sociale : en 1981, les cotisations sociales représentaient 82 % de ces recettes contre 56 % en 2019. Ce sont donc bien d'une part, les impôts et les taxes affectées et d'autre part, les compensations des allègements de cotisations sociales (notamment de la part dite « patronale ») et les dotations de l'État qui représentent désormais une part croissante des finances sociales. Outre la complexité des circuits de financement qui en résultent, le risque est qu'en période d'austérité, l'État réduise sa participation financière, avec toutes les conséquences que cela engendrerait sur la Sécurité sociale qui verrait ses recettes affectées...



**Une double peine
pour les ménages
les plus modestes : la
TICPE, vraie fausse
taxe environnementale,
renchérie par la TVA.**

15. Notons cependant qu'en décembre 2021, suite au recours d'un maire devant le Conseil d'État visant à contester la suppression de la taxe d'habitation, celui-ci a saisi le Conseil constitutionnel.

16. Source : Rapport d'activité 2016 de la Direction générale des finances publiques.

17. OFCE, « Évaluation de la réforme de la taxe d'habitation d'Emmanuel Macron », Policy brief n°18 du 18 juin 2017.

18. Rapport spécial « Remboursements et dégrèvements » de la commission des finances de l'Assemblée nationale du 12 octobre 2017 annexé au projet de loi de finances 2018.

19. Rapport spécial de la commission des finances du Sénat, « Mes moyens des politiques publiques et dispositions spéciales. Remboursements et dégrèvements », annexé au projet de loi de finances 2021, 19 novembre 2020.

20. Sources : Rapports de la commission des comptes de la Sécurité sociale, années 2017 et 2021.

V - QUELLE LUTTE CONTRE L'ÉVASION FISCALE ?

L'évitement illégal de l'impôt, c'est-à-dire le non-respect du droit fiscal, représente environ 80 milliards d'euros en France. Avec la fraude sociale, soit la fraude aux cotisations sociales provenant du travail non déclaré (en matière de fraude aux recettes et aux dépenses publiques, la fraude aux prestations sociales est très minoritaire), plus de 100 milliards d'euros manquent chaque année aux caisses de l'État, des collectivités locales et de la Sécurité sociale. Dans l'Union européenne, le montant des pertes de recettes publiques est estimé entre 800 et 1000 milliards d'euros. Sans compter les diverses formes d'optimisation fiscale « agressive » mises en œuvre par les grands groupes et de riches particuliers...

Le gouvernement et certaines voix pro-néolibérales ont tenté de contester ces évaluations pour minimiser la fraude fiscale, sans parvenir à leurs fins. Certes, tous les gouvernements clament haut et fort que la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales est une priorité. Mais tous ont pris des mesures, dont l'efficacité reste à discuter, en réaction aux multiples affaires (Paradise Papers, Pandora Papers et Cumex Files pour les plus récentes), jamais

Face aux 80 milliards d'euros de fraude, un écart entre les déclarations et les actes et un changement profond dans l'approche du contrôle fiscal

en anticipation. En la matière, le quinquennat d'Emmanuel Macron aura été marqué par l'adoption de deux lois en 2018 censées traduire la volonté de punir les fraudeurs et de tenir compte du droit à l'erreur.

1. Deux lois en 2018...

La loi du 23 octobre 2018 dite « anti fraude fiscale » prévoit : une réforme des modalités de transmission au parquet de propositions de plaintes pour fraude fiscale (c'est l'assouplissement du fameux « verrou de Bercy »), des mesures intéressantes sur le papier (nouvelles obligations déclaratives des plateformes en ligne et sanctions pour les complices de fraude fiscale notamment) et la création du service judiciaire d'enquêtes fiscales. Ce service consiste en la création d'une seconde « police fiscale » (la brigade nationale de répression de la délinquance fiscale étant née en 2010). S'il était nécessaire de disposer d'une « police fiscale » on peut néanmoins s'interroger sur l'existence de deux services de ce type, là où un seul service plus étoffé eut été plus intéressant.

Suite à l'adoption de cette loi, le nombre de transmissions de dossiers de fraude fiscale à la justice est passé de moins de 1.000 en 2017 à plus de 1.600 en 2019 avant la crise sanitaire. Notons que cette loi prévoyait aussi des dispositifs de négociation avec l'extension de la convention judiciaire d'intérêt public (CJIP) et de la comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité (CRPC) à la fraude fiscale.

Second pilier de l'action du gouvernement, la loi « Essoc » (« Pour un État au service d'une société de confiance ») du 10 août 2018 a été présentée comme tenant compte du droit à l'erreur. Elle constitue en réalité un changement profond dans l'approche du contrôle

fiscal, la mission en charge de combattre la fraude fiscale dont elle modifie profondément le sens et l'action. Outre les suppressions d'emplois au sein de la Direction générale des finances publiques, en charge du contrôle fiscal, c'est désormais la philosophie de ce dernier qui change²¹. Place désormais à l'accompagnement et à l'acceptation des conclusions d'un contrôle, quitte à « faire un geste », place à la convention judiciaire d'intérêt public plutôt qu'à une procédure pénale bref, place à la négociation, désormais la priorité sur les investigations liées au contrôle fiscal...

2/ Combattre et punir, ou accompagner et négocier ?

On peut s'interroger sur la volonté réelle du gouvernement de combattre et de punir l'évasion et la fraude fiscales. La justice n'a pas davantage de moyens pour traiter les dossiers qui lui sont transmis, ce qui privilégie la conclusion d'accords de type « convention judiciaire d'intérêt public » (peu nombreuses mais emblématiques depuis que Google en a bénéficié en 2019) ou « comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité » (le « plaider coupable ») dont le nombre est passé de 17 en 2019 à près de 50 en 2021.

S'il reste à dresser avec plus de recul un bilan exhaustif de plusieurs dispositions, force est de constater que la montée en charge de la loi Essoc traduit la véritable orientation du gouvernement en la matière. L'insuffisance des effectifs est également préoccupant, elle se traduit par une baisse du nombre de contrôles fiscaux et par une baisse du rendement global du contrôle fiscal. Entre 2008 et 2019, le nombre de contrôles « sur place » (vérifications de comptabilité dans les locaux des entreprises) a baissé de 13,25 %. Et sur la même période, les résultats du contrôle (c'est-à-dire

le total des « redressements fiscaux », soit la somme de l'impôt élué et des pénalités) a baissé de 11,28 %.

Tout l'indique : l'évasion fiscale a malheureusement de beaux jours devant elle. La crise sanitaire a certes eu pour effet une baisse (temporaire ? Cela restera à vérifier) du nombre de contrôles. Mais elle a aussi créé de nouvelles formes de fraude : à titre d'exemple, 752 plaintes pour fraude au fonds de solidarité avaient été déposées au 30 septembre 2021. Surtout, compte tenu du changement opéré par la loi « Essoc », le principal risque est que le contrôle soit sacrifié au nom de la relance et de l'accompagnement des entreprises. Car le contrôle se transforme progressivement en une forme d'audit très éloigné de son rôle initial : il est en effet la contrepartie du système déclaratif et doit à ce titre s'assurer que le droit fiscal est respecté, ce qui permet d'appliquer des sanctions plus ou moins importantes suivant la gravité des manquements et des infractions...

Ajoutons à ce panorama qu'au plan international, le gouvernement français s'est longtemps félicité de la perspective d'un taux minimum d'impôt sur les multinationales de 12,5 %, soit le taux de l'Irlande, avant que les négociations au sein de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) ne le porte à 15 %²². Il a également combattu la publicité du « reporting pays par pays » au sein des instances européennes en faisant valoir les arguments... du Medef. En matière de « rôle moteur », on a souvent vu mieux...

21. Voir la note d'Attac, « Lutte contre la fraude fiscale : l'impôt négocié en marche ? », 23 novembre 2021

22. Sur ce sujet, voir la note d'Attac, « Taxation des multinationales : le point sur le taux minimal de 15 % et la répartition des bénéfices », 14 juin 2021.

VI - LA DETTE PUBLIQUE EN DÉBAT

1. La dette publique, un alibi pour renforcer le néolibéralisme

Face à l'augmentation jugée « inquiétante » de la dette publique (115,3 % du PIB en 2021 et 113,5 % du PIB en 2022), les discours culpabilisateurs des néolibéraux ont très vite refait surface. L'heure de la fin du « quoi qu'il en coûte » aurait donc sonné... Certes, le gouvernement s'est vanté d'une première assez remarquable : la mutualisation d'une partie de la dette publique au niveau de l'Union européenne à hauteur de 390 milliards d'euros. Pour autant, pour tenter de justifier des réformes régressives, les déclarations gouvernementales se multiplient sur une gestion saine des comptes publics, la nécessité de rembourser toute la dette au plus vite et de se serrer la ceinture à l'avenir.

Pour préparer le terrain à de telles mesures, début 2021, la commission d'experts nommée par Emmanuel Macron et dirigée par Jean Arthuis a remis un rapport sur l'avenir des finances publiques. Sans surprise, ce rapport reprend tous les poncifs de la pensée libérale et propose docement une maîtrise des dépenses publiques qui doivent devenir à l'horizon 2030, inférieure aux recettes. A noter tout de même que si le rapport s'attaque aux dépenses, il n'évoque que très sporadiquement la baisse des recettes publiques depuis les années 1980 et la politique fiscale d'Emmanuel Macron en faveur des plus riches.

Le gouvernement n'aura pas attendu la publication de ce rapport pour transmettre au printemps 2021 aux instances européennes un programme de stabilité budgétaire pour la période 2021-2027²³ qui prévoit une réduction de la dette publique plus rapide que ce qui est préconisé par la commission « Arthuis ». Si, fin 2021, le gouvernement a laissé croire qu'il était prêt à faire quelques gestes avec, par exemple, « l'indemnité inflation » pour les personnes percevant moins que le revenu médian en France, il se prépare à infliger une véritable cure d'austérité

**La solution du pouvoir :
une cure d'austérité
programmée pour
payer toute la dette
sans revenir sur ses choix
fiscaux.**



dont la réforme des systèmes de retraite serait le premier acte.

Ceci est d'autant plus édifiant que la politique fiscale du quinquennat aura contribué à alourdir la dette. En l'absence d'effet sur l'activité économique, la transformation de l'ISF en IFI et le PFU auront en effet généré un manque à gagner annuel d'environ 5 milliards d'euros au minimum (avec la hausse de la valeur des titres financiers, l'ISF aurait probablement vu son rendement s'accroître s'il n'avait pas été transformé en IFI). Un montant annuel qui, calculé sur la durée du quinquennat, correspond à une perte de recettes de 25 milliards d'euros. Ajoutons à cela les baisses dont ont bénéficié les entreprises (baisse du taux de l'IS, transformation du CICE en allègement de cotisation sociale et baisse des impôts « de production » notamment) ont également nourri les déficits et la dette publics.

A l'évidence, la question de la dette publique demeurera centrale à l'avenir. Il faudra donc reparler de la crise des recettes engendrée par les mesures fiscales du quinquennat...

2. La dette sociale prolonge la contribution au remboursement de la dette sociale

La loi organique du 7 août 2020 prévoit la reprise de dette sociale d'un montant de 136 milliards d'euros par la caisse d'amortisse-



ment de la dette sociale (CADES). Ce transfert est composé de 31 milliards d'euros de déficits passés, de 13 milliards d'euros pour la reprise d'un tiers de la dette des hôpitaux, annoncée fin 2019 dans le cadre du plan d'urgence pour l'hôpital et de 92 milliards d'euros au titre des déficits sociaux prévisionnels 2020-2023 liés à la crise actuelle et des futurs investissements dans les établissements publics de santé qui ont été décidés dans le cadre du Ségur de la santé.

Pour pouvoir rembourser cette dette sociale, la durée de la CADES est prolongée. La date de fin de remboursement de la dette portée par la CADES est ainsi repoussée de 2024 à 2033. Ceci implique le prolongement de la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS), un prélèvement proportionnel sur les revenus des ménages dont le rendement s'établit tout de même à 7,3 milliards d'euros (2020).

Une dette sociale payée uniquement par les ménages via des prélèvements proportionnels.

Dans leur quasi-totalité (la CRDS prévoit peu d'exonérations), les ménages continuent donc d'être mis à contribution pour payer une dette sociale alimentée par des « niches sociales » coûteuses et peu efficaces et, surtout, par une crise qu'ils ont subi et dont ils ne sont nullement responsables²⁴.

23. Voir la [présentation du programme de stabilité budgétaire 2021-2027](#).

24. Voir la note d'Attac, "[Qui doit payer la dette Covid](#)", février 2021.

Et la dette privée ?

Il est curieux que personne ou presque ne parle du niveau de la dette privée (près de 150 % du PIB en France mi 2021). Or, elle est historiquement plus élevée que la dette publique et potentiellement porteuse de risques de faillites et de crise systémique. L'une des interrogations concerne les conséquences de la fin des aides mises en place depuis le premier confinement, qui pourrait être synonyme de hausse brutale du chômage et du nombre de faillites d'entreprises. Les néolibéraux y voient l'opportunité très « schumpéterienne » d'un processus de destruction créatrice (les entreprises fragiles et/ou à l'activité dépassée disparaissant

« naturellement » pour laisser place à des entreprises plus saines financièrement, innovantes et orientées vers des activités plus rentables) qui se traduirait en profonde réforme de l'appareil productif. Mais aussi par des dégâts sociaux et écologiques profonds, voire irréversibles. Un pari extrêmement dangereux, qui pourrait en outre une nouvelle fois se traduire par une prise en charge d'une partie de la dette privée par la dette publique, via des mécanismes d'aides spécifiques. Avec la financiarisation de l'économie et son instabilité systémique source de crises, c'est bien le mur de la dette privée qui constitue un risque majeur.

QUE CONCLURE ?

Les recettes publiques financent l'action publique (de l'État et des collectivités locales notamment) et le système de protection sociale. Emmanuel Macron et ses gouvernements auront donc mis en œuvre une politique fiscale qui n'a pas produit les effets officiellement escomptés en termes d'emploi et d'investissement. Au surplus, les choix fiscaux du quinquennat auront dynamisé les inégalités. Contestée, cette politique a nourri l'affaiblissement du consentement à l'impôt, pourtant l'un des piliers de la vie en démocratie.

Plus largement, en arguant qu'il fallait baisser la dépense publique, hors gestion de la crise sanitaire, le pouvoir n'a pas hésité à s'attaquer aux allocations logement ou à l'assurance chômage... Et ce ne sont pas les mesures

temporaires comme "l'indemnité inflation", décidée précipitamment en fin de quinquennat, qui viennent changer la donne.

En effet, si certaines prestations, temporaires (indemnité inflation) ou durables (la prime d'activité) ont été revalorisées, d'autres prestations ont été baissées (aides au logement, indemnités chômage, sous revalorisation des pensions de retraite et de prestations sociales), de sorte qu'en matière de redistribution sociale, on a assisté à un transfert entre bénéficiaires et non à une revalorisation de son niveau global.

Emmanuel Macron aura donc réussi l'exploit d'accélérer les injustices fiscales et sociales « en même temps » : c'est là le principal enseignement à tirer de son bilan fiscal.



Janvier 2022

Rapport conçu, rédigé et mis en forme par l'équipe de l'Observatoire de la justice fiscale d'Attac.

<https://obs-justice-fiscale.attac.org/>

<https://france.attac.org/>

Contact : observatoire@attac.org