



1. L'essentiel

Auteur :

François Ecalle,
Président, Fipeco



- Plusieurs mesures fiscales mises en œuvre depuis 2017 sont pertinentes, mais ont un coût budgétaire élevé. La réduction des prélèvements obligatoires devait s'accompagner d'économies budgétaires suffisantes pour réduire le déficit public, mais elles n'ont pas été réalisées.
- Parmi ces mesures, on trouve la baisse de l'impôt sur les sociétés de 33 % à 25 % entre 2017 et 2022 a été engagée, pour un coût de 11 Mds€ ; la transformation du CICE en allègement de cotisations patronales ayant pour objectif de réduire le coût du travail ; le remplacement de l'ISF par l'IFI (pour un coût d'environ 3,8 Mds€) ; la création du prélèvement forfaitaire unique (coût de 1,5 Md€) ; la substitution de la CSF à des cotisations sociales sur les actifs ; la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales (perte de recettes de 10 Mds€ par an à partir de 2020) ; la baisse des impôts de production (10 Mds€ sur deux ans, soit 20 Mds€ au total). La hausse de la taxe carbone en 2018 a rapporté 3,7 Mds€ en 2018, mais elle a ensuite été annulée pour les années 2019 à 2022, suite à la crise des Gilets jaunes.
- Tout compte fait, le taux de prélèvements obligatoires n'a pas baissé significativement (44,5 % en 2020 et 43,8 % en 2019, après 44,7 % en 2018 d'après l'Insee), pas plus que la dépense publique : selon [Fipeco](#), la France est restée au premier rang de l'Union européenne pour le niveau de ses dépenses publiques en 2020 (61,8 points de PIB). Les dépenses publiques des pays européens, publiées par Eurostat, s'élèvent en moyenne en 2020 à 54,1 % du PIB dans la zone euro et à 53,4 % du PIB dans l'Union européenne à 27. L'année 2020 est certes exceptionnelle mais le classement des pays selon leurs dépenses publiques n'était pas très différent en 2019. De 56 % du PIB en 2022, la dépense publique en France devrait encore atteindre 53,1% en 2027 d'après le programme de stabilité 2021-2027.
- Le financement des baisses d'impôt décidées depuis 2017 constitue un enjeu majeur. S'il ne fait pas l'objet d'un traitement dans la fiche suivante, il devrait l'être dans le cadre d'une analyse plus générale de l'évolution des finances publiques pendant le quinquennat actuel.
- Enfin, la France se classe aujourd'hui parmi les pays ayant des impôts de production, un impôt sur les sociétés ou encore un taux de prélèvements obligatoires parmi les plus élevés du monde, et la crise du Covid-19 ne devrait pas inverser cette tendance à court terme.

2. Les engagements pris

1. Engagements du candidat

Le programme d'Emmanuel Macron en 2017 comprenait plusieurs mesures fiscales parmi lesquelles :

- la mise en place du prélèvement à la source (modification des modalités de calcul et de prélèvement des acomptes de l'impôt sur le revenu (IR) ;
- une baisse du taux normal de l'impôt sur les sociétés (IS) de 33,3 % (en 2017) à 25 % ;
- la transformation du CICE en "allègements de charges pérennes" (il ajoutait que cette réforme permettrait de réduire le coût du travail pour les entreprises) ;
- le remplacement de l'ISF par un impôt sur la fortune immobilière (IFI) pour soutenir l'investissement privé non immobilier ;
- la création d'un "prélèvement unique sur les revenus du capital d'environ 30 %" ;
- une "amélioration du pouvoir d'achat de tous les travailleurs" grâce à une réduction des cotisations sociales payées par les salariés, les fonctionnaires et les indépendants. Cette mesure devait être financée par une hausse du taux de la CSG, mais le gain de pouvoir d'achat des salariés était estimé à 1,9 % du salaire net ;
- la suppression de la taxe d'habitation pour 80 % des Français dès 2020 et le remboursement par l'État aux communes de leurs pertes de recettes, sur la base des taux de 2016, en préservant leur autonomie fiscale ;
- l'intégration du "coût écologique dans le prix du carbone en faisant monter en puissance la taxe carbone pour atteindre 100 € par tonne de CO₂ en 2030".

2. Engagements en cours de mandat

La baisse des impôts de production n'était pas prévue pendant la campagne présidentielle, mais elle a été inscrite dans la loi de finances pour 2021, dans le cadre du plan de relance décidé en réponse à la crise du Covid-19.

3. Les réalisations au cours du quinquennat

1. Calendrier des réformes

DÉCEMBRE 2017 (VOTE DE LA LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2018) :

- programmation de la baisse du taux de l'IS ;
- suppression du CICE et remplacement par un allègement de cotisations patronales à compter du 01.01.2019 ;
- suppression de l'ISF et création de l'IFI ;
- création du prélèvement unique sur les revenus du capital financier en remplacement du barème de l'impôt sur le revenu ;
- substitution de la CSG à des cotisations salariales en 2018 (en deux étapes : janvier et octobre) ;
- programmation de la suppression de la taxe d'habitation pour 80 % des ménages ;
- programmation de la hausse de la taxe carbone.

DÉCEMBRE 2018 (LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2019) :

- modification du calendrier de la baisse du taux de l'IS ;
- abandon de la hausse de la taxe carbone prévue à partir de 2019.

EN COURS D'ANNÉE 2019 (LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE) :

- abandon de la hausse de la CSG pour une partie des retraités.

DÉCEMBRE 2019 (LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2020) :

- extension de la suppression de la taxe d'habitation aux 20 % des ménages les plus aisés.

DÉCEMBRE 2020 (LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2021) :

- réduction des impôts sur la production.

2. Analyse par mesure

A. LA BAISSÉ DU TAUX DE L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS

Pendant la campagne présidentielle, le programme d'Emmanuel Macron prévoyait une baisse du taux normal de l'impôt sur les sociétés (IS) de 33,3 % (en 2017) à 25 %.

Cette mesure a été inscrite dans la loi de finances initiale pour 2018 avec un calendrier de réduction progressive de ce taux jusqu'à 25 % en 2022. Ce calendrier a été modifié, notamment pour financer une partie des mesures sociales de décembre 2018, mais le taux de 25 % sur les bénéfices de 2022 a été maintenu. Le taux normal appliqué aux bénéfices de 2020 est de 28 %.

Le coût budgétaire de cette mesure a été évalué à 11 Mds€ dans le projet de loi de finances pour 2018 et devra sans doute être réestimé.

D'après [Fipeco](#), le taux supérieur de l'impôt sur les sociétés en France en 2021 (sur les bénéfices de 2020) est le quatrième le plus élevé de l'Union européenne à 28, derrière notamment celui de l'Allemagne (29,9 %). La comparaison des taux légaux supérieurs d'imposition est toutefois insuffisante car, d'une part, il existe des taux minorés, voire nuls, sur certains revenus et pour certaines entreprises et, d'autre part, le bénéfice fiscal n'est pas mesuré partout de la même manière. L'assiette réelle de l'IS diffère fortement d'un pays à l'autre.

Cette situation est sur le point d'évoluer : en juillet 2021, les ministres des Finances des pays du G20 ont donné leur feu vert à la mise en œuvre d'une grande réforme fiscale mondiale. Ainsi a été actée la création d'un impôt minimum mondial d'au moins 15 % pour les entreprises de plus de 750 millions d'euros de chiffre d'affaires, et la redistribution de 20 à 30 % du "surplus" de profits des 100 multinationales les plus grandes et les plus rentables au profit des pays "de marché", dans lesquels elles font des affaires sans y avoir d'implantation.

Si cette hausse de l'investissement favorise la croissance de l'activité économique et profite ainsi à tous les Français, l'effet direct d'une baisse de l'IS est de permettre aux sociétés de distribuer plus de dividendes à leurs actionnaires ou de permettre à ceux-ci de dégager des plus-values plus importantes. Rappelons que les actions sont surtout détenues par les ménages les plus aisés.

B. LA TRANSFORMATION DU CICE EN ALLÈGEMENT DE COTISATIONS PATRONALES

Le programme d'Emmanuel Macron en 2017 prévoyait la transformation du CICE en "allègements de charges pérennes". Il ajoutait que cette réforme permettrait de réduire le coût du travail pour les entreprises.

	Coût horaire de la main d'œuvre en 2019 (en euros)	Salaire et traitement brut horaire moyen en 2019 (en euros)	Part des salaires et traitements bruts dans le coût du travail (en %)	Cotisations sociales et autre à la charge de l'employeur en 2019 (en euros)	Moyenne d'heures travaillées par salarié en 2016 (en heures)	Écart de salaire horaires moyen entre les hommes et les femmes en 2018 (en %)
Espagne	21.4	15.8	73.8	5.7	1,767	19,5
Royaume-Uni	27.3	22.8	83.5	4.5	1,925	21,1
Italie	27.9	19.8	71.0	8.1	1,725	15,6
Allemagne	35.9	28.3	78.8	7.7	1,678	24,7
France	37.3	25.5	68.4	11.7	1,579	12,5
UE28	27.8	21.4	77.0	6.4	1,742	18,2e
Zone Euro	31.3	23.5	75.1	7.9	1,688	19,3e

Cet engagement s'est traduit dans la loi de finances initiale pour 2018, qui a prévu la suppression du CICE sur les salaires versés à partir du 1^{er} janvier 2019, et dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018, qui a prévu à la même date une baisse de 6 points des cotisations sociales patronales à l'assurance maladie (jusqu'à un salaire de 2,5 SMIC) et un allègement supplémentaire de 4 points au niveau du SMIC, diminuant progressivement jusqu'à 1,6 SMIC, portant sur les cotisations à l'assurance chômage et aux régimes de retraite complémentaire.

En 2019, les entreprises ont ainsi bénéficié à la fois du remboursement du CICE sur les salaires de 2018 (et d'années antérieures) et des allègements de charges sur les salaires de 2019. Le déficit public a été ponctuellement majoré d'environ 20 Mds€.

À partir de 2020 (sous réserve du fait que le CICE pourra être remboursé à certaines entreprises jusqu'à 2022), l'impact de cette réforme sur les finances publiques est quasiment nul (il est légèrement positif si on tient compte du supplément d'IS qui résulte de la baisse des charges sociales).

Les crédits d'impôts étant des dépenses publiques pour les comptes nationaux, alors que les allègements de cotisations sociales réduisent les prélèvements obligatoires, cette réforme se traduit par une diminution de 0,9 point de PIB du ratio dépenses publiques / PIB et du taux des prélèvements obligatoires de la France dans les statistiques internationales.

	2015	2017	2019
France	45,3 %	46,1 %	45,4 %
Italie	43 %	41,9 %	42,5 %
Royaume-Uni	32,4 %	32,8 %	33 %
Espagne	33,8 %	33,9 %	34,7 %
Allemagne	37,3 %	37,8 %	38,8 %
Moyenne OCDE	33,3 %	33,7 %	33,8 %

Taux de prélèvements obligatoires en % du PIB, OCDE (le taux calculé par l'OCDE pour la France est supérieur à celui de l'Insee)

Le CICE était critiqué en raison de sa complexité et de son effet décalé sur la trésorerie des entreprises (pour les plus grandes, il pouvait n'être remboursé qu'au bout de trois ans). Les allègements de charges qui le remplacent sont plus simples et leur effet sur la trésorerie des entreprises est immédiat.

Pour les économistes, le salaire maximal ouvrant droit au CICE (2,5 SMIC) était trop élevé pour avoir un impact maximal sur l'emploi, ce qui supposerait de viser les salaires proches du SMIC, et trop bas pour améliorer significativement la compétitivité des entreprises soumises à la concurrence internationale, notamment dans les branches industrielles où les rémunérations sont nettement supérieures à la moyenne. Les travaux publiés par le comité d'évaluation du CICE et par France Stratégie ont néanmoins montré qu'il a eu un impact positif sur l'emploi, même si son ampleur reste débattue.

Au final, la réforme de 2019 n'a pas contribué à réduire globalement le coût du travail : il a bien été réduit à proximité du SMIC, mais il a été accru pour les salaires supérieurs à 1,6 SMIC. Les allègements de cotisations qui ont remplacé le CICE à partir de 2019 sont donc un peu plus ciblés sur les bas salaires et devraient donc être plus favorables à l'emploi.

Ces créations d'emplois concernant plutôt des postes moins qualifiés, cette réforme est plutôt favorable aux ménages les moins aisés.

C. LE REMPLACEMENT DE L'ISF PAR L'IFI

L'exécutif prévoyait le remplacement de l'ISF par un impôt sur la fortune immobilière (IFI) pour soutenir l'investissement privé non immobilier.

La loi de finances initiale pour 2018 a supprimé l'ISF et a créé l'IFI dont les caractéristiques sont les mêmes que celles de l'ISF (même barème en particulier), à une exception majeure près : son assiette est limitée aux biens immobiliers non professionnels.

L'ISF a été payé par 358 000 foyers fiscaux et a rapporté 5,1 Mds€ en 2017. L'IFI a été payé par 133 000 foyers et a rapporté 1,3 Md€. Le coût de cette réforme est donc d'environ 3,8 Mds€.

Des travaux de l'OCDE cités par le comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital, dans son rapport d'octobre 2020, montrent que les taux d'imposition des placements financiers des ménages étaient en France nettement au-dessus de la moyenne internationale, voire au premier rang, en 2017. La réforme mise en œuvre en 2018 les a seulement rapprochés de la moyenne.

Il est probable, même s'il est difficile de le démontrer empiriquement, que les impôts sur le capital des ménages réduisent leur incitation à épargner et limitent ainsi le financement de l'économie. À supposer même qu'ils n'aient pas d'impact sur le volume global de l'épargne, il reste que la transformation de l'ISF en IFI entraîne possiblement le remplacement d'investissements immobiliers par des investissements non immobiliers.

L'impact de l'ISF sur l'expatriation des ménages les plus fortunés est difficile à mesurer. En effet, les motifs des départs à l'étranger sont nombreux, souvent de nature professionnelle, et la fiscalité est rarement spontanément avancée par les partants pour les expliquer. Le comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital considère néanmoins que le passage de l'ISF à l'IFI s'est accompagné d'une diminution du nombre d'expatriations fiscales et d'une augmentation du nombre de retours de contribuables en France.

Une réduction de la taxation du patrimoine ne peut toutefois entraîner des comportements plus favorables à la croissance qu'à long terme. Il faut en effet d'abord convaincre les personnes concernées qu'elle n'est pas seulement temporaire. La crise sociale de 2018 et la crise sanitaire et économique de 2020 ayant été accompagnées par de nombreux appels à une restauration de l'ISF, il n'est pas certain que les comportements des détenteurs de capitaux évoluent rapidement.

La concentration du patrimoine des ménages est forte en France (10 % d'entre eux en possèdent environ la moitié), comme dans beaucoup d'autres pays, et la baisse d'un impôt progressif sur ce patrimoine est favorable aux ménages les plus aisés.

D. LA CRÉATION DU PRÉLÈVEMENT FORFAITAIRE UNIQUE

Le programme d'Emmanuel Macron en 2017 prévoyait la création d'un "prélèvement unique sur les revenus du capital d'environ 30 %".

En 2017, les revenus financiers étaient soumis au barème de l'impôt sur le revenu, mais après un abattement de 40 % s'agissant des dividendes. Cet abattement permettait de tenir compte de l'imposition préalable des dividendes à l'impôt sur les bénéfices des sociétés (IS).

En application de la loi de finances initiale pour 2018, les revenus financiers font désormais l'objet d'un prélèvement forfaitaire unique (PFU) de 30 % qui recouvre les prélèvements sociaux au taux de 17,2 % et une imposition forfaitaire de 12,8 % au titre de l'impôt sur le revenu (les ménages peuvent choisir l'imposition au barème si elle est plus avantageuse). Pour les célibataires dont le revenu fiscal de référence dépasse 250 000 ou 500 000 €, il s'y ajoute la contribution exceptionnelle de 3 ou 4 % sur les hauts revenus qui a été créée en 2012. Les plus-values financières sont soumises au PFU, mais les revenus fonciers et les plus-values immobilières restent soumis au barème pour les premiers et à un prélèvement spécifique pour les deuxièmes.

Le coût budgétaire de cette réforme a été estimé à environ 1,5 Md€ dans le projet de loi de finances pour 2018.

Le comité d'évaluation de la réforme de la fiscalité du capital a présenté, dans son rapport d'octobre 2020, une analyse de la mesure symétrique prise en 2012 : passage d'un prélèvement forfaitaire libératoire à une imposition des dividendes au barème de l'impôt sur le revenu. Cette réforme a entraîné une forte baisse des dividendes versés par les sociétés aux ménages si bien que les recettes fiscales ont probablement diminué alors qu'une hausse était attendue. Il n'apparaît pas clairement d'effet sur les investissements des entreprises.

Une forte hausse des dividendes reçus par les ménages a été observée en 2018 (23 Mds€ après 14 Mds€ en 2017), d'ampleur comparable à la baisse de 2013, qui semble liée à la création du PFU pour le comité même si d'autres mesures ont pu y contribuer également (par exemple, une taxe de 3 % sur les dividendes distribués par les sociétés a été créée en 2012 et annulée en 2017).

Compte-tenu de cette augmentation des dividendes, le coût budgétaire *ex post* de la création du PFU a probablement été nul.

Comme en 2013, aucun effet significatif sur l'investissement des entreprises n'a été observé.

Les deux tiers des dividendes reçus par les ménages en 2018 l'ont été par 0,1 % des foyers fiscaux. Cette réforme est favorable aux ménages les plus aisés...

E. LA SUBSTITUTION DE LA CSG À DES COTISATIONS SOCIALES SUR LES ACTIFS

Le programme du candidat en 2017 annonçait une "amélioration du pouvoir d'achat de tous les travailleurs" grâce à une réduction des cotisations sociales payées par les salariés, les fonctionnaires et les indépendants. Cette mesure



devait être financée par une hausse du taux de la CSG, mais le gain de pouvoir d'achat des salariés était estimé à 1,9 % du salaire net.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 a prévu une réduction des cotisations salariales en deux étapes :

- suppression des cotisations à l'assurance maladie qui subsistaient, au taux de 0,75 %, et d'une partie des cotisations à l'assurance chômage (1,45 point) le 1^{er} janvier 2018 ;
- suppression du reste des cotisations d'assurance chômage (0,95 point) le 1^{er} octobre 2018. À partir de cette date, la réduction des cotisations salariales a donc été de 3,15 points.

Pour financer cette mesure, le taux de la CSG a été majoré de 1,7 point le 1^{er} janvier 2018 sur l'ensemble des revenus, à l'exception des indemnités de chômage et des pensions de retraite soumises au taux minoré de CSG.

Le gain de pouvoir d'achat pour les salariés a donc été de 1,45 % du salaire brut, soit 1,8 % du salaire net. Pour les fonctionnaires et les indépendants, dont les cotisations sociales avaient des taux différents, les mesures prises ont eu un impact à peu près neutre sur leur pouvoir d'achat en moyenne mais positif pour les plus modestes. En revanche, les revenus du capital et les pensions de retraite ont été réduits du fait de la hausse de la CSG (sauf pour les retraités les plus modestes). Cette réforme a contribué au total à diminuer les inégalités de revenus.

Du fait de la baisse en deux étapes des cotisations salariales, la réforme a réduit le déficit public en 2018. À partir de 2019, elle devait être budgétairement neutre.

Comme la première étape de la réforme n'entraînait qu'un léger gain de pouvoir d'achat pour les salariés, ceux-ci n'ont pas eu le sentiment d'en être bénéficiaires. En revanche, beaucoup de retraités se sont opposés à la hausse de la CSG et le Gouvernement a finalement accepté en 2019 un retour à l'ancien taux de CSG pour une partie de ceux qui avaient supporté la hausse de 2018 (en fonction de leurs revenus). La réforme a donc eu finalement un léger coût budgétaire.

Les cotisations sociales salariales ont été remplacées par l'affectation d'une fraction d'un impôt (la CSG) au sein des ressources de l'Unédic. Une indemnité de chômage a été créée en même temps en faveur de certains travailleurs indépendants et ces évolutions se sont accompagnées d'un renforcement du rôle de l'État dans le pilotage de l'assurance chômage.

F. LA SUPPRESSION DE LA TAXE D'HABITATION SUR LES RÉSIDENCES PRINCIPALES

Élu, le président de la République prévoyait la suppression de la taxe d'habitation pour 80 % des Français dès 2020 et le remboursement par l'État aux communes de leurs pertes de recettes, sur la base des taux de 2016, en préservant leur autonomie fiscale.

La loi de finances initiale pour 2018 a prévu que les ménages dont le revenu fiscal de référence est inférieur à 27 000 € (célibataires) ou 43 000 € (couple), soit 80 % des foyers fiscaux, ne paient plus de TH sur leur résidence principale en 2020. En 2018 et en 2019, ils ont payé 70 % puis 35 % de la TH votée par les collectivités (sous réserve de ce qui est dit ci-dessous).

Cette réduction de la TH a pris la forme d'un dégrèvement à la charge de l'État, ce qui signifie que celui-ci s'est substitué aux ménages pour verser la TH aux communes ou à leurs groupements. Mais les dégrèvements à la charge de l'État incitent les collectivités à augmenter les taux des impôts locaux à son détriment. Pour éviter cet effet, les dégrèvements de 30 et 65 % en 2018 et 2019 ont été appliqués à la TH due aux collectivités en retenant les taux votés en 2017. Si les taux ont ensuite augmenté, la réduction d'impôt dont les ménages ont bénéficié en 2018 et 2019 était en fait un peu inférieure à 30 et 65 % de la TH due aux collectivités.

La perte de recettes pour les administrations publiques résultant de ces dispositions était estimée à 10 Mds€ par an à partir de 2020. Elle a été entièrement supportée par l'État.

Le mécanisme de dégrèvement sur la base des taux de 2017 risquait de laisser une taxe à payer aux ménages en principe exonérés au-delà de 2020 en cas de hausse des taux depuis 2017. Le maintien de la TH au-dessus d'un certain revenu créait en outre un fort effet de seuil même s'il était en partie lissé. Enfin, le Conseil constitutionnel a laissé entendre qu'il contesterait le maintien d'un impôt local pour seulement 80 % des contribuables pendant une durée indéfinie.

Pour ces diverses raisons notamment, la loi de finances initiale pour 2020 a supprimé la TH (et le mécanisme de dégrèvement) sur toutes les résidences principales en 2023, après deux étapes intermédiaires en 2021 et 2022 pour les 20 % de ménages les plus aisés.

En compensation de la perte de la TH, les communes reçoivent la part départementale de la taxe foncière sur les propriétés bâties et une fraction de la TVA est affectée par l'État aux intercommunalités et aux départements pour compenser leurs pertes. Au total, l'État supporte seul le coût de cette réforme qui a été porté à 18 Mds€ par an.

La TH était payée par presque tous les habitants de chaque commune et permettait de les sensibiliser au coût des services publics locaux, ce qui pouvait limiter les demandes d'extension et d'amélioration de ces services et donc l'augmentation des dépenses publiques. En outre, les impôts fonciers peuvent être de bons impôts locaux, mais la TH reposait sur des valeurs administratives totalement déconnectées des valeurs de marché des logements. Il était donc préférable de réformer l'assiette de la TH plutôt que de la supprimer.

La TH était d'abord progressive avec le revenu, même faiblement, du fait de dispositifs d'exonération et de plafonnement de son montant en fonction du revenu pour les ménages modestes, puis dégressive, comme la plupart des dépenses associées au logement. Sa suppression a donc plutôt favorisé les classes moyennes, pour lesquelles son montant était le plus élevé en pourcentage du revenu.

L'autonomie fiscale des départements a été réduite car ils ne pourront pas modifier le montant de la TVA reçue, contrairement à la taxe foncière qu'ils ont perdue et dont ils pouvaient fixer le taux. Elle est désormais très faible.

G. LA HAUSSE DE LA TAXE CARBONE

Depuis 2014, la taxe intérieure de consommation des produits énergétiques (TICPE) comprend une "composante carbone" (ou "taxe carbone") exprimée en euros par tonne de CO₂ émise, du fait de la combustion de ces combustibles. Elle s'élevait à 30,50 € en 2017 et il était prévu que l'exécutif élu en 2017 la fasse monter en puissance pour atteindre 100 € par tonne de CO₂ en 2030.

La loi de finances pour 2018 a programmé une augmentation progressive de cette composante carbone, année par année, jusqu'à un niveau de 86,20 € par tonne de CO₂ en 2022, ce qui aurait conduit la TICPE à 78,23 centimes par litre de gazole et 77,80 centimes par litre d'essence.

Le rendement budgétaire de cette mesure devait être de 3,7 Mds€ en 2018 et de 14 Mds€ en régime permanent à partir de 2022.

La hausse prévue en 2018 a eu lieu, mais cette augmentation de la fiscalité des carburants ayant été une des principales causes de la crise sociale de l'automne 2018, la loi de finances pour 2019 a annulé les hausses programmées pour les années 2019 à 2022.

La taxation du carbone et les marchés de quotas sont les meilleurs instruments pour réduire les émissions de CO₂ car ils permettent de répartir efficacement les efforts de réduction de ces émissions. L'abandon de la hausse prévue de la taxe carbone rend donc plus difficile le respect des objectifs de lutte contre le changement climatique de la France.

Comme pour les autres impôts sur la consommation, le rapport du montant des taxes sur les produits énergétiques au revenu des ménages est décroissant en fonction du revenu, ce qui confère un caractère dégressif à ces prélèvements, notamment parce que le taux d'épargne augmente avec le revenu, tandis que la consommation de carburant est décroissante en fonction du revenu. La TICPE pèse ainsi plus fortement sur les ménages modestes. Son impact dépend aussi beaucoup des conditions de logement (mode de chauffage) et de transport entre le domicile et le lieu de travail.

Le produit de la taxe carbone peut toutefois être utilisé pour réduire d'autres prélèvements obligatoires, ou financer des dépenses, de sorte à atténuer les effets de cette hausse des coûts pour les ménages. Une étude du conseil d'analyse économique a ainsi montré que des transferts aux ménages en fonction de leur revenu ou de leur zone d'habitation permettrait de largement atténuer l'impact de son relèvement. Une telle compensation n'avait pas été prévue en 2017.

H. LA BAISSÉ DES IMPÔTS DE PRODUCTION

La baisse des impôts de production n'était pas prévue pendant la campagne présidentielle mais elle a été inscrite dans la loi de finances pour 2021 dans le cadre du plan de relance.

Les impôts sur la production constituent un ensemble hétéroclite de prélèvements sur la masse salariale, sur le foncier et sur diverses autres assiettes comme la valeur ajoutée.

La loi de finances pour 2021 supprime la part de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) qui est affectée aux Régions (deux autres parts sont affectées aux Départements et au secteur communal).

La CVAE est un impôt assis sur la valeur ajoutée (VA) et dont le taux dépend du chiffre d'affaires (CA). Ce taux est nul pour un CA inférieur à 0,5 M€ et de 1,5 % pour un CA supérieur à 50 M€. Certaines activités en sont exonérées. Le total de la CVAE et de la cotisation foncière des entreprises (CFE) est plafonné en pourcentage de la VA. La CVAE, la CFE et les autres impôts fonciers sont des impôts sur la production en comptabilité nationale.

La loi de finances pour 2021 abaisse également le plafond commun à la CVAE et à la CFE de 3 à 2 % de la valeur ajoutée et réduit de moitié les impôts fonciers des établissements industriels (taxes foncières et CFE).

Les pertes de recettes des collectivités locales sont compensées en leur affectant une fraction de la TVA par l'État, qui supporte le coût de cette mesure : 10 Mds€ par an dont 7 Mds€ pour la part régionale de la CVAE.

Si la CVAE pèse sur les coûts des entreprises, ce n'est sans doute pas l'impôt le plus défavorable à l'activité économique, car elle implique qu'une entreprise dégage de la valeur ajoutée, et la valeur ajoutée n'est pas une mauvaise assiette (en particulier, c'est un solde de gestion, et une taxe assise sur ce solde n'est pas une charge fixe). Les impôts fonciers pourraient être de bons impôts locaux si les valeurs cadastrales retenues pour les liquider n'étaient pas totalement déconnectées des valeurs de marché. Il n'est donc pas sûr que la baisse de la CVAE et des impôts fonciers était prioritaire. Les études économiques mettaient plutôt en avant l'intérêt d'une suppression de la contribution de solidarité des sociétés (C3S), qui est assise sur leur chiffre d'affaires. À noter que l'Institut Montaigne, [dans plusieurs de ses derniers travaux](#), plaide pour une baisse des impôts de production (CVAE et C3S en priorité), afin de réaligner la niveau de fiscalité français avec celui de ses voisins (la fiscalité de production représente 10 % des recettes totales du pays, contre 2 % en Allemagne par exemple).

Quoi qu'il en soit, cette réforme n'apporte aucune simplification puisque ces impôts subsistent. Les entreprises devront donc toujours les déclarer de la même façon.

La baisse de la CVAE ne profite pas aux plus petites entreprises, qui en sont exonérées, et pas spécialement aux entreprises industrielles. Ces deux catégories d'entreprises bénéficient toutefois plus particulièrement de la baisse du plafond commun à la CVAE et à la CFE et de la réduction des impôts fonciers dus par les établissements industriels.

4. Les difficultés

Le principal point de blocage a été l'abandon de la hausse programmée de la taxe carbone, à la suite des mouvements sociaux de l'automne 2018, alors qu'il s'agit d'une mesure considérée comme très efficace par la plupart des économistes pour lutter contre le changement climatique. Il aurait sans doute été préférable d'affecter le produit de cette hausse, au moins en partie, à la compensation des pertes de certains ménages plus particulièrement touchés par cette mesure et fragiles.

La hausse de la CSG sur les retraites, pour financer la baisse des cotisations sociales des actifs, s'est heurtée à l'hostilité des retraités, ce qui a obligé le Gouvernement à y renoncer pour certains d'entre eux.

Rejoignez-nous sur :



Suivez chaque semaine notre actualité en vous abonnant à notre newsletter sur : www.institutmontaigne.org