

Impôts : un quinquennat Macron marqué par des baisses soutenues malgré la crise

- Baisse de l'impôt sur les sociétés, transformation de l'ISF, suppression de la taxe d'habitation... l'Institut Montaigne a passé au crible pour « Les Echos » les mesures fiscales du quinquennat.
- Le think tank souligne la pertinence de certaines baisses mais pointe leur coût budgétaire élevé.

FISCALITÉ

Isabelle Couet
@icouet

« Nous sommes le gouvernement qui a le plus baissé les impôts en France depuis vingt ans », s'enorgueillissait Bruno Le Maire, le ministre de l'Économie, lors de la présentation du projet de loi de Finances pour 2021. Bercy a calculé que ces cinq années se seront traduites par près de 50 milliards d'euros d'allègement de la pression fiscale, dont la moitié sur les ménages et l'autre sur les entreprises. Une baisse qui va au-delà de ce que le candidat Macron promettait lors de sa campagne. « Plusieurs mesures fiscales mises en œuvre pendant la présidence d'Emmanuel Macron sont pertinentes mais ont un coût budgétaire élevé », analyse l'Institut Montaigne, qui a passé au crible l'ensemble des réformes pour « Les Echos ».

« La réduction des prélèvements obligatoires devait s'accompagner d'économies budgétaires suffisantes pour réduire le déficit public, mais elles n'ont pas été réalisées », poursuit le think tank libéral. La question du financement de ces mesures est même « un problème majeur », pointe-t-il. De fait, l'exécutif a juré que le « quoi qu'il en coûte » n'entraînerait aucune hausse d'impôts. Il est allé plus loin, en diminuant encore la pression fiscale en pleine crise du Covid.

1 IMPÔTS DE PRODUCTION
L'annonce d'une baisse pérenne des impôts qui pèsent sur les facteurs de production des entreprises, pour un montant de 10 milliards par an n'était pas prévue. Cette mesure de « relance » a fait grincer des dents à gauche, où l'on jugeait préférable de soutenir la demande face à la crise plutôt que d'exaucer un vœu ancien du patronat.

Dans cet ensemble hétéroclite de prélèvements, le gouvernement a choisi de supprimer la part de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) qui est affectée aux régions, en compensant les pertes de recettes des collectivités locales par l'affectation d'une fraction de la TVA par l'État. L'Institut Montaigne porte un regard critique sur cette réforme : « 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 la valeur ajoutée n'est pas une mauvaise assiette (en particulier, c'est un soldo de gestion et une taxe assise sur ce

Les principales mesures

En milliards d'euros

| Ménages | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | TOTAL |
|--------------------------------|------|------|------|------|-------|
| Baisse de la taxe d'habitation | -2,9 | -3,6 | -3,7 | -2,4 | -12,6 |
| Réforme de l'ISF en IFI* | -3,2 | - | - | - | -3,2 |
| « Flat tax » | -1,4 | -0,3 | -0,1 | - | - |
| Réforme du barème de l'IR | - | - | -5 | - | -5 |

| Entreprises | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | TOTAL |
|---------------------------------|------|------|------|------|-------|
| Baisse du taux de l'IS* | -1,2 | -0,8 | -2,5 | -3,7 | -8,2 |
| Baisse de l'impôt de production | - | - | - | -10 | -10 |
| Baisse du taux de l'IS** | -1,2 | -0,8 | -2,5 | -3,7 | -8,2 |
| Baisse de l'impôt de production | - | - | - | -10 | -10 |

* Impôt sur la fortune immobilière ** Impôt sur les sociétés



2 TAUX DE L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS

Autre mesure « pro-entreprise » : la réduction du taux normal de l'impôt sur les sociétés (IS) de 33,3% (en 2017) à 25%, promise lors de la campagne, a été inscrite dans la loi de Finances pour 2018. Le calendrier de réduction progressive jusqu'en 2022 a simplement été modifié en raison du mouvement des « gilets jaunes ». Le coût budgétaire de cette baisse a été évalué à 11 milliards d'euros, mais il devra sans doute être réestimé, selon le think tank.

Tout l'enjeu de cette réforme était de ramener le taux français dans la moyenne des pays OCDE (alors qu'il était très au-dessus) avec pour résultat « d'augmenter les investissements des entreprises et les bénéfices imposables ». « 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 », nuance le think tank. « Cet effet direct est donc anti-redistributif car les actions sont surtout détenues par les ménages les plus aisés. »

« L'ISF a été payé par 358.000 foyers fiscaux et a rapporté 5,1 milliards d'euros en 2017. L'IFI a été payé par 133.000 foyers et a rapporté 1,3 milliard. »

INSTITUT MONTAIGNE

accru pour les salaires supérieurs à 16 SMIC. « Mais ils notent que « les allègements de cotisations qui ont remplacé le Cice à partir de 2019 sont un peu plus ciblés sur les bas salaires et devraient donc être plus favorables à une augmentation de l'emploi. Ces créations d'emplois concernant plutôt des postes moins qualifiés, cette réforme est plutôt favorable aux ménages les moins aisés. »

4 TAXATION DU CAPITAL

La disparition de l'impôt sur la fortune (ISF) et l'instauration de la « flat tax » (prélèvement for-

nation du nombre d'expatriations fiscales et d'une hausse des retours de contribuables. En revanche, le think tank juge qu'« 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 ». Il souligne aussi qu'une « réduction de la taxation du patrimoine ne peut entraîner des comportements plus favorables à la croissance qu'à long terme ». Mais les conditions ne sont sans doute pas réunies, selon l'Institut Montaigne, pour que les crises qui ont émaillé ces cinq années et les appels à une restauration de l'ISF, risquent de rendre frieux les détenteurs de capitaux.

5 TAXE D'HABITATION SUR LES RÉSIDENCES PRINCIPALES

C'était l'une des grandes promesses de campagne : exonérer quatre Français sur cinq de la taxe d'habitation sur la résidence principale. L'objectif a été atteint en 2020. Depuis cette année, grâce à l'inter-vention du Conseil constitutionnel, les 20% des Français les plus aisés voient aussi leur facture baisser, avant une exonération totale en 2023. Le coût pour l'État a été porté

6 TAXE CARBONE

C'est le principal échec du quinquennat en matière fiscale. Emmanuel Macron voulait augmenter la composante carbone de la taxe intérieure de consommation des produits énergétiques (TICPE) de 30,50 euros à 100 euros en 2030. La mesure devait rapporter 14 milliards en régime de croisière. La hausse prévue en 2018 a eu lieu, mais cette augmentation de la fiscalité des carburants ayant contribué à la crise des « gilets jaunes », les hausses programmées entre 2019 et 2022 ont été annulées.

« 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 », souligne l'Institut Montaigne.

« L'autonomie fiscale des départements a été réduite car ils ne pourront

gner. « 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. La TICPE pèse ainsi plus fortement sur les ménages modestes. Son impact dépend aussi beaucoup des conditions de logement et de transport entre le domicile et le lieu de travail », analyse le think tank.

Pour lui, la mesure peut fonctionner à condition d'atténuer son impact via des transferts aux ménages en fonction de leur revenu ou de leur zone d'habitation. Une telle compensation n'avait pas été prévue en 2017.

7 COTISATIONS SALARIALES

Le candidat Macron voulait redonner du pouvoir d'achat aux salariés. Comment ? En allégeant les charges pesant sur le travail et en basculant une partie du financement de la protection sociale vers la contribution sociale généralisée (CSG). « Comme la première étape de la réforme n'entraînait qu'un léger gain de pouvoir d'achat pour les salariés,

encours de supprimer la part de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) qui est affectée aux régions, en compensant les pertes de recettes des collectivités locales par l'affectation d'une fraction de la TVA par l'Etat. L'Institut Montaigne porte un regard critique sur cette réforme : « 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 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 ait été prioritaire. Les études économiques mettaient plutôt en avant l'intérêt d'une suppression de la contribution de solidarité des sociétés, qui est assise sur leur chiffre d'affaires », poursuit l'Institut, qui regrette par ailleurs que cette réforme n'apporte aucune simplification.

« 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 », analysent les experts du think tank.

resultat a « augmenter les investissements des entreprises et les bénéfices imposés ». « 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 », nuance le think tank. « Cet effet direct est donc antiredistributif car les actions sont surtout détenues par les ménages les plus aisés. »

2 COTISATIONS PATRONALES

Le candidat d'En marche avait promis de transformer le Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (Cice), critiqué pour sa complexité et son effet décalé sur la trésorerie des entreprises, en allègements de charges pérennes. « 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, ce qui a conduit le déficit public à être ponctuellement majoré d'environ 20 milliards », souligne l'Institut Montaigne. A partir de 2020, l'impact de cette réforme sur les finances publiques est toutefois quasiment nul.

Les experts du think tank estiment que la réforme de 2019 a un peu manqué son objectif. « Elle n'a pas contribué à réduire globalement le coût du travail : il a bien été réduit à proximité du SMIC mais il a été

augmenté de cotisations qui ont remplacé le Cice à partir de 2019 sont un peu plus ciblés sur les bas salaires et devraient donc être plus favorables à une augmentation de l'emploi. Ces créations d'emplois concernant plutôt des postes moins qualifiés, cette réforme est plutôt favorable aux ménages les moins aisés. »

4 TAXATION DU CAPITAL

La disparition de l'impôt sur la fortune (ISF) et l'instauration de la « flat tax » (prélèvement forfaitaire unique) de 30 % – propres à creuser les inégalités – ont ancré l'image du « président des riches » dans l'opinion. Cette réforme a été lancée dès 2018. L'ISF a cédé la place à l'impôt sur la fortune immobilière (IFI), doté du même barème, mais dont l'assiette est limitée aux biens immobiliers non professionnels. « L'ISF a été payé par 358.000 foyers fiscaux et a rapporté 5,1 milliards d'euros en 2017. L'IFI a été payé par 133.000 foyers et a rapporté 1,3 milliard. Le coût de cette réforme est donc d'environ 3,8 milliards », constate le think tank.

Celui de l'instauration de la flat tax a été estimé à 1,5 milliard d'euros dans le budget, mais, ex-post, il est probablement nul, compte tenu de la forte augmentation des dividendes. Comme pour l'IS, l'enjeu était de rapprocher les taux d'imposition des placements financiers des ménages français de la moyenne internationale.

Point positif, le passage de l'ISF à l'IFI s'est accompagné d'une dimi-

5 TAXE D'HABITATION SUR LES RÉSIDENCES PRINCIPALES

C'était l'une des grandes promesses de campagne : exonérer quatre Français sur cinq de la taxe d'habitation sur la résidence principale. L'objectif a été atteint en 2020. Depuis cette année, grâce à l'intervention du Conseil constitutionnel, les 20 % des Français les plus aisés voient aussi leur facture baisser, avant une exonération totale en 2023. Le coût pour l'Etat a été porté à 18 milliards par an.

« La taxe était payée par presque tous les habitants de chaque commune et permettait de 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 », fait valoir le think tank. « En outre, la taxe d'habitation reposait sur des valeurs administratives totalement déconnectées des valeurs de marché des logements. Il était donc préférable de réformer l'assiette. »

Autre point négatif : « 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. » Concernant les bénéficiaires, la suppression de la taxe a plutôt favorisé les classes moyennes, pour lesquelles son montant était le plus élevé en pourcentage du revenu.

repartir 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 », souligne l'Institut Montaigne.

compensation n'avait pas été prévue en 2017.

7 COTISATIONS SALARIALES

Le candidat Macron voulait redonner du pouvoir d'achat aux salariés. Comment ? En allégeant les charges pesant sur le travail et en basculant une partie du financement de la protection sociale vers la contribution sociale généralisée (CSG).

« 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 », observe l'Institut Montaigne : « 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. La réforme a donc eu finalement un léger coût budgétaire. » ■

« 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. »

INSTITUT MONTAIGNE

Les Echos
Le Parisien
ANNONCES

Découvrez nos services en ligne pour le dépôt de vos annonces légales

annonces.lesechosleparisien.fr
01 87 39 70 08