

# FISCALITÉ

Réhabiliter  
l'impôt  
progressif et  
le consentement  
à l'impôt

**FO**



## RÉHABILITER L'IMPÔT PROGRESSIF ET LE CONSENTEMENT À L'IMPÔT

Directeur de la publication: Yves Veyrier  
Secrétaire confédéral chargé de la Presse: Cyrille Lama  
Secrétaire confédérale chargée de l'Économie: Nathalie Homand  
Rédaction: Alain Roussennac  
Conception de la maquette: Patricia Le Callennec

Imprimé par P. Image, Paris 75002  
Dépôt légal: novembre 2020

Force Ouvrière – 141, avenue du Maine, 75680 Paris Cedex 14  
Site: <https://www.force-ouvriere.fr>

# ÉDITORIAL

par Yves Veyrier, secrétaire général

Force Ouvrière faisait paraître en mai 2014 un guide fiscal « Pour l'impôt républicain, juste, progressif et redistributif », afin de combattre les idées reçues sur le niveau élevé de la fiscalité française et ses effets supposés néfastes sur la compétitivité des entreprises. Il rappelait le rôle assigné à la fiscalité pour préserver le modèle social et le débat toujours actuel sur le financement des services publics, confronté à la réduction drastique des dépenses publiques de ces dernières années.

Le présent guide a pour objet d'actualiser les revendications portées par la confédération à travers l'analyse des dernières lois de finances qui ont contribué à un allègement important de la fiscalité des entreprises et des foyers aisés au détriment des ménages les plus modestes, en contradiction avec le principe fondamental d'égalité devant l'impôt.

Force Ouvrière revendique depuis longtemps un meilleur équilibre entre les impôts indirects qui pèsent sur le pouvoir d'achat, en particulier sur ceux qui ont les plus faibles revenus, et les impôts directs dont l'impôt sur le revenu qui a perdu au fil du temps son caractère progressif, affaiblissant ainsi son rôle redistributif. Ce guide dresse un état des lieux des

principales évolutions de la fiscalité pour les militants, adhérents ou simples citoyens afin de mieux connaître ou appréhender les politiques fiscales menées, l'impact en matière budgétaire des différents impôts sur la vie économique et les bouleversements dans le financement de notre système de protection sociale, en particulier le remplacement des cotisations par la CSG et la TVA.

Plusieurs réformes fiscales importantes ont été mises en œuvre depuis 2018 : le prélèvement à la source pour les particuliers mais également la réforme de l'imposition du capital à travers la suppression de l'ISF, l'instauration du PFU (Prélèvement forfaitaire unique) ou la baisse de l'impôt sur les sociétés d'ici 2022 pour les entreprises. Fin 2018, la hausse de la fiscalité environnementale a provoqué une crise sociale majeure qui a conduit à l'annulation de la trajectoire carbone initialement prévue : la fiscalité est revenue au centre du débat public, ainsi que la question du financement des services publics de proximité.

Ce guide aborde également le problème de la répartition des richesses, de la fraude fiscale et actualise également l'impact des réformes de structure sur

l'administration fiscale et leurs conséquences en termes de suppressions d'emplois et des services fiscaux de proximité avec une fiscalité devenue de plus en plus complexe, tant pour les citoyens que pour les personnels de la DGFIP.

Aujourd'hui, avec la crise sanitaire, la fiscalité est revenue au centre des débats, notamment la nécessité de trouver un nouvel équilibre entre le travail et le capital avec des interrogations légitimes sur la baisse de la fiscalité du patrimoine et des revenus mobiliers décidée lors des dernières lois de finances alors que les inégalités sociales ne cessent de se creuser.

C'est pourquoi Force Ouvrière revendique toujours une véritable réforme fiscale à la hauteur des nouveaux enjeux économiques, sociaux et environnementaux.

Pour FO, la réhabilitation de l'impôt passe donc toujours par son acceptation par la population et par l'objectif d'une plus grande justice fiscale afin de respecter le principe constitutionnel d'égalité devant la charge publique, issu de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789.

# PRÉFACE

par Nathalie Homand, secrétaire confédérale

La question de la fiscalité demeure plus que jamais une préoccupation essentielle dans notre République, dans un contexte de crise sanitaire sans précédent qui a provoqué une baisse des rentrées fiscales et un regain du rôle interventionniste de l'État dans l'économie.

En effet, depuis plusieurs années, l'idéologie néolibérale s'est répandue dans l'Union européenne en prônant toujours la même conception du moins-disant fiscal, la baisse des prélèvements obligatoires et son corollaire, la baisse des dépenses publiques. Or, le niveau des prélèvements obligatoires dépend du contrat social et fiscal relevant d'une certaine idée de la justice fiscale et du principe fondateur de l'impôt défini par l'article 13 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 : *« Pour l'entretien de la force publique et pour les dépenses de l'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés. »*

La fiscalité s'inscrit pleinement dans le débat démocratique et ce guide a pour but de rappeler le rôle fondamental de l'impôt dans la solidarité nationale, sa répartition entre les ménages et les entreprises, son rôle redistributif ainsi que le financement

des services publics. Contrairement aux idées reçues, les impôts progressifs dans le total des prélèvements obligatoires demeurent faibles et la fiscalité indirecte non progressive, telle que la TVA ou la CSG, via les prélèvements sociaux, touche particulièrement les ménages les plus modestes car ces impôts ne prennent pas en compte leur niveau de revenu.

Par ailleurs, ce guide analyse les conséquences d'une politique de l'offre menée depuis 2008 avec la baisse de la fiscalité des entreprises et de celle des ménages les plus aisés, notamment depuis l'adoption des dernières lois de finances (suppression de l'ISF, PFU sur les capitaux mobiliers, baisse de l'impôt sur les sociétés et baisse programmée des impôts de production).

Cette politique de transferts fiscaux vers les entreprises et les ménages aisés s'est traduite par de multiples aides ou crédits d'impôts, souvent inefficaces en matière de créations d'emplois (CICE, CIR...), accordés sans contrôle, ni contreparties. Elle participe au creusement des inégalités, contribue à la concentration des richesses et du patrimoine et aggrave la fracture sociale.

Pour Force Ouvrière, ces pertes de recettes fiscales pour l'État et les

politiques d'austérité budgétaire menées ces dernières années contribuent à détériorer les services publics et ne prennent pas en compte les besoins élémentaires de la population en matière de santé et d'éducation, au niveau social ou culturel. Enfin, la fraude et l'optimisation fiscale sont devenues un enjeu majeur alors que l'administration fiscale a fait l'objet de plus de 40 000 suppressions d'emplois en vingt ans !

Force Ouvrière revendique une véritable réforme fiscale permettant de rétablir la progressivité du système fiscal et de préserver le consentement à l'impôt.

# TABLE DES MATIÈRES

## INTRODUCTION 10

### I VUE D'ENSEMBLE : ÉTAT DES LIEUX DES ÉVOLUTIONS RÉCENTES POUR LES MÉNAGES ET LES ENTREPRISES

I.1.	Le rôle de l'impôt et le « poids » des prélèvements obligatoires	12
I.2.	Les impôts directs sur les ménages	13
I.2.1.	La place de l'impôt sur le revenu dans la fiscalité	13
I.2.2.	La Contribution sociale généralisée (CSG) : un impôt proportionnel au rendement élevé	17
I.3.	Les prélèvements obligatoires sur le capital des ménages	20
I.4.	L'allègement de la fiscalité sur les hauts revenus	21
I.4.1.	La suppression de l'ISF (Impôt de solidarité sur la fortune)	21
I.4.2.	La création de l'IFI	23
I.4.3.	La réforme de l'exit tax	23
I.4.4.	La fiscalité sur le patrimoine	24
I.4.5.	Les droits de mutation à titre gratuit	25
I.4.6.	Conclusion sur la fiscalité du capital des ménages	26
I.5.	La fiscalité locale	26
I.5.1.	Les impôts directs locaux sur les ménages	27
I.5.2.	La suppression progressive de la taxe d'habitation	28
I.5.3.	L'avenir de la fiscalité locale	29

### II LA BAISSÉ DES IMPÔTS DIRECTS SUR LES ENTREPRISES

2.1.	Évolutions de la fiscalité des entreprises	33
2.2.	L'impôt sur les sociétés	33
2.3.	La suppression de la taxe à 3% sur les dividendes	34
2.4.	La baisse de la taxe sur les salaires	35
2.5.	Les crédits d'impôts, les niches fiscales et les impôts de production sur les entreprises	35
2.5.1.	Le Crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE)	35
2.5.2.	Coût du CICE pour les finances publiques et impacts sur l'emploi	36
2.5.3.	Crédit impôt recherche (CIR)	38
2.5.4.	Les impôts de production sur les entreprises	40

### **III L'AUGMENTATION DES IMPÔTS INDIRECTS**

3.1.	La taxe sur la valeur ajoutée (TVA)	44
3.1.1.	La TVA : principale ressource pour le budget de l'État	44
3.1.2.	La TVA : ressource importante pour la protection sociale	46
3.2.	L'augmentation de la fiscalité environnementale	47

### **IV LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE FISCALE ET L'OPTIMISATION FISCALE**

4.1.	L'évaluation de la fraude fiscale	50
4.2.	Les nouvelles mesures de lutte contre la fraude fiscale	52
4.3.	Fiscalité internationale des plates-formes et « taxe GAFA »	55

### **V UNE ADMINISTRATION FISCALE AFFAIBLIE** 58

## **CONCLUSION**

- Force Ouvrière revendique une vraie réforme fiscale pour réhabiliter le consentement à l'impôt 60
- Niches fiscales / inégalités 61
- Évolution du financement de la protection sociale 61
- Progressivité IR/CSG 62
- Les mesures fiscales décidées au printemps 2020 par le gouvernement face à la crise sanitaire 63
- Force Ouvrière a toujours défendu une réforme en profondeur de la fiscalité en revendiquant les mesures suivantes 64

**En une trentaine d'années, le système fiscal français a beaucoup perdu de sa progressivité, ce qui a affaibli sa capacité à réduire les inégalités de revenus et de niveaux de vie.**

Cette perte de progressivité tient à plusieurs facteurs :

- la baisse de la part de l'impôt sur le revenu (IR) dans le total des prélèvements obligatoires (8% seulement aujourd'hui) et la perte de progressivité de l'IR lui-même. En vingt ans, son barème a perdu dix tranches ;
- la hausse simultanée de la fiscalité indirecte non progressive, en particulier la fiscalité sur la consommation dont le caractère régressif est aujourd'hui largement admis – la TVA pèse presque trois fois plus dans le revenu des ménages appartenant aux 10% les moins aisés que dans celui des ménages appartenant aux 10% les plus aisés – et de la fiscalité proportionnelle, via les prélèvements sociaux et notamment la CSG.

La majeure partie des recettes fiscales supportées aujourd'hui par les ménages provient d'une fiscalité non progressive, c'est-à-dire d'une fiscalité qui ne prend pas en compte leur niveau de revenu. Les lois de finances récentes, notamment en 2018 et 2019, ont également contribué à augmenter de façon significative les impôts pesant sur les ménages tout en aggravant la perte de progressivité : suppression de l'ISF, instauration d'une flat tax sur les revenus financiers, accélération de

la « trajectoire carbone »... La baisse de l'impôt sur le revenu, adoptée dans la loi de finances 2020, est loin de compenser les hausses passées et vient une nouvelle fois affaiblir la progressivité de l'IR. Les impôts supportés par les ménages ont augmenté dans des proportions très importantes. Si l'on considère que la fiscalité sur la consommation est toujours *in fine* à la charge des ménages et que l'on comptabilise la hausse de l'IR et de la CSG (la fiscalité locale mise à part), on peut évaluer la hausse de la pression fiscale sur les ménages à 100 milliards d'euros, soit une augmentation de 30% en dix ans.

Outre l'augmentation de l'impôt sur le revenu, les principales explications à cette hausse massive de la fiscalité sur les ménages sont l'augmentation de la fiscalité sur la consommation avec la réforme des taux de TVA à partir de janvier 2014 pour financer en partie le CICE et l'augmentation de la fiscalité environnementale. Dans le même temps, du côté des entreprises, le rendement de l'impôt sur les sociétés n'a cessé de diminuer dans un contexte où le montant des aides publiques (aides fiscales et sociales) accordées aux entreprises s'est considérablement accru. Hors CICE et Pacte de responsabilité, le Comité de suivi des aides publiques a chiffré à 110 milliards le montant des aides publiques aux entreprises. Avec le CICE et le Pacte de responsabilité, c'est une quarantaine de milliards supplémentaires par an qui ont été accordés aux entreprises.

Le total des aides publiques atteint le chiffre considérable de près de 150 milliards.

En cinq ans, le système fiscal n'a guère connu d'améliorations. Pire, les inégalités ont progressé, le sentiment d'injustice fiscale n'a jamais été aussi grand et le consentement à l'impôt est de plus en plus contesté. La répartition des charges contributives et la question de la justice fiscale sont revenues au centre du débat public, face aux inégalités sociales ou territoriales qui n'ont cessé de s'aggraver ces dernières années.

Force Ouvrière porte de longue date la revendication d'une réforme fiscale d'ampleur visant à réhabiliter la progressivité et le consentement à l'impôt. Depuis la publication du dernier guide « FO pour l'impôt républicain juste, progressif et redistributif » en 2014, la fiscalité a connu plusieurs évolutions importantes : montée de la fiscalité indirecte, suppression de l'ISF, prélèvement à la source...

Cette publication propose donc un état des lieux des évolutions récentes (I) et actualise le cahier revendicatif porté par la confédération en matière de fiscalité (II).

# I VUE D'ENSEMBLE : ÉTAT DES LIEUX DES ÉVOLUTIONS RÉCENTES POUR LES MÉNAGES ET LES ENTREPRISES

## ***1.1. Le rôle de l'impôt et le « poids » des prélèvements obligatoires***

Il est toujours nécessaire de rappeler le principe constitutionnel de l'égalité devant l'impôt fixé par la Constitution : « *Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable : elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés* » (article 13 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789).

L'article 14 ajoute que « *chaque citoyen a le droit de constater la nécessité de la contribution, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi* ».

Alors que les politiques libérales prônent toujours le moins-disant fiscal et la baisse de la dépense publique, il faut rappeler que les impôts servent avant tout à financer notre modèle social, nos services publics et à réduire la pauvreté et les inégalités par la redistribution.

Dans ce contexte, il est plus que nécessaire de rappeler les missions essentielles que remplit l'impôt, au premier rang desquelles le financement des missions et services publics. Le financement des dépenses publiques, c'est-à-dire des dépenses à destination des usagers, de tous les citoyens, constitue la fonction première des impôts.

Par dépenses publiques, il faut aussi entendre les dépenses de protection sociale et de santé. Alors que notre système de santé, bien

sûr perfectible, figure encore parmi les plus efficaces et les moins inégalitaires au monde, le système de redistribution en France, dont le système fiscal est une des composantes essentielles, parvient encore, et plus qu'ailleurs, à réduire les inégalités de niveaux de vie et de revenu. Telle est aussi l'autre grande fonction redistributive de l'impôt.

Par ailleurs, les politiques fiscales orientent les comportements des agents économiques, ménages et entreprises, et contribuent aux grands équilibres macroéconomiques, notamment pour l'investissement ou la consommation.

Certes plus qu'ailleurs, la fiscalité est élevée en France. Selon l'Insee, le montant des prélèvements obligatoires est de 1 058 milliards d'euros soit 45% du PIB en 2018. Mais la Belgique, l'Italie, la Suède ou le Danemark ont des taux de prélèvements obligatoires proches de celui de la France alors que la moyenne des pays de l'UE se situe à 34,2% en 2017 et 37,5% pour l'Allemagne.

Ces écarts proviennent de systèmes de protection sociale profondément différents, la France conservant une intervention publique importante, notamment en matière de sécurité sociale et de retraite, par rapport à ses voisins européens ou aux autres pays de l'OCDE.

Comparer les taux de prélèvements obligatoires n'a surtout de sens que si ces taux sont mis en rapport avec ce qu'ils financent, c'est-à-dire les dépenses publiques et sociales.

Par exemple, les retraites par répartition, fondées sur la solidarité entre générations, représentent en France 14% du PIB (3,4 points de PIB au-dessus de la moyenne européenne) alors que dans la plupart des pays de l'UE, c'est un système individuel par capitalisation. Cela explique en partie l'écart constaté au niveau des prélèvements obligatoires avec les autres pays européens.

Les dépenses publiques de santé sont également supérieures d'un point de PIB par rapport à la moyenne européenne. Les données fournies par la DREES dans son rapport annuel montrent que la part des dépenses de santé couvertes par les régimes de sécurité sociale est en France de 83% contre 77% en moyenne dans l'ensemble des pays européens, ce qui reflète bien un choix de financement public prépondérant en France par rapport à nos voisins.

Il faut en conséquence rappeler une évidence : un taux de prélèvements obligatoires élevé accompagne un niveau de dépenses publiques important.

Les pays qui ont en Europe un fort prélèvement fiscal (comme par exemple, par ordre croissant : la France, la Belgique, le Danemark et la Suède) ont également les ratios de dépenses publiques les plus élevés. À l'inverse, la contrepartie d'un faible taux de prélèvements obligatoires est un faible niveau de dépenses publiques.

Jusqu'en 2008 et depuis plus de dix ans, la part des dépenses dans le PIB est restée stable en France. Cette constance a notamment permis de maintenir des comptes publics très proches des standards européens. Pourtant, d'après la loi de programmation des finances publiques adoptée en janvier

2018, 80 milliards d'euros d'économies sur les dépenses publiques sont prévus sur la période 2018-2022 par le gouvernement. La loi prévoit le retour à l'équilibre des finances publiques à horizon 2022, avec une baisse de plus de trois points de la dépense publique dans le PIB, combinée à une réduction d'environ un point du poids des prélèvements obligatoires. Ces évolutions doivent ainsi permettre de ramener en cinq ans le déficit public à un niveau proche de l'équilibre et de réduire de cinq points l'endettement public rapporté à la richesse nationale.

Or, la réalisation de cet objectif passera inévitablement par des économies drastiques dans la sphère sociale (protection sociale, logement social, minima sociaux, etc.) au détriment du fonctionnement des services publics et de notre modèle social.

Force Ouvrière ne cesse de dénoncer le caractère absurde de cette stratégie d'économies budgétaires dans le contexte actuel de faible croissance, surtout quand celle-ci est simultanée en Europe et dans le contexte de faibles taux, particulièrement propice à l'engagement d'investissements publics.

## 1.2. Les impôts directs sur les ménages

### 1.2.1. La place de l'impôt sur le revenu dans la fiscalité

#### a – Histoire de l'impôt sur le revenu et son évolution

L'idée même de l'impôt sur le revenu découle de la Constitution française (art. 13 de

### Taux de prélèvements obligatoires en pourcentage du PIB en 2018 (source : OCDE)

France	Allemagne	Royaume-Uni	Italie	Espagne	Pays-Bas	Belgique	Suède
46,1	38,2	33,5	42,1	34,4	38,8	44,8	43,9

la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789) et du besoin de justice fiscale face aux nombreuses contributions imposées par la monarchie (la taille supportée par le tiers état, la dîme due au clergé, les impôts royaux comme la gabelle, les impôts indirects sur le sel, etc.) et collectées par les fermiers généraux de l'Ancien Régime.

Après la Révolution, quatre contributions, dénommées « les quatre vieilles », seront mises en place jusqu'en 1914 (contribution foncière, contribution personnelle et mobilière, patente et celle sur les portes et fenêtres) et vont ainsi remplacer les impôts indirects de l'Ancien Régime pour alimenter le budget de l'État. Tout au long du 19<sup>e</sup> siècle, les taxes indirectes sont les plus nombreuses. Elles sont le reflet d'une économie libérale qui a permis à la bourgeoisie de s'enrichir et d'accumuler le capital et les richesses avec une intervention de l'État limitée aux fonctions régaliennes.

En 1907, Joseph Caillaux, ministre des Finances, dépose un projet de loi pour remplacer les « quatre vieilles » par un impôt sur l'ensemble des revenus pour doter l'État de ressources nouvelles et faire face à l'effort de guerre. Mais c'est seulement en 1914 que « l'impôt général sur le revenu » (IGR), doté d'un caractère progressif, verra véritablement le jour après un siècle de débats parlementaires, bien après « l'income tax » britannique, datant de 1842, ou la création de l'impôt sur le revenu en Allemagne en 1893. Caillaux a reçu le soutien de Jean Jaurès mais doit faire face à l'opposition d'Adolphe Thiers et à celle du Sénat. Le premier impôt sur le revenu, appliqué sur les revenus de 1916, faisait l'objet de six déclarations distinctes avec des taux proportionnels très faibles, de l'ordre de 2% à 6%, et ne concernait que très peu de contribuables. Sur la période 1919-1935, l'impôt sur le revenu à caractère progressif compte vingt-cinq tranches.

Il subit ensuite de nombreuses modifications. En particulier, le quotient familial est introduit en 1945 dans le cadre de la politique familiale et nataliste décidée par les premiers gouvernements d'après-guerre. C'est après la Seconde Guerre mondiale que les dépenses publiques et sociales commencent véritablement à progresser et que l'impôt sur le revenu joue un rôle dans la redistribution, visant à corriger les inégalités et ainsi réguler l'activité économique.

Le système actuel d'imposition découle de l'adoption de l'IRPP (Impôt sur le revenu des personnes physiques) en 1949 et de la fusion en 1959 des impôts cédules (six impôts déclarés et taxés distinctement sur plusieurs feuillets, dits « cédules », selon la catégorie des revenus: salaires, bénéfices professionnels, revenus mobiliers, etc.).

En 1983, le barème de l'IR comptait douze tranches avec un taux maximum d'imposition de 65%. À partir de 1985 s'engage une politique de baisse de l'impôt sur le revenu, notamment sur les taux les plus élevés. Le gouvernement Balladur simplifie une première fois le barème en ramenant le nombre de tranches à sept dans le budget 1994, avec un taux marginal de 56,8%. Le gouvernement Villepin s'inscrit dans la même logique dix ans plus tard. Aujourd'hui, le barème de l'IR compte seulement cinq tranches avec un taux maximum ramené à 45% pour la fraction du revenu imposable supérieure à 156 244 euros annuels.

Pour les ménages aux revenus élevés s'ajoute une contribution exceptionnelle créée par la loi de finances 2012. Elle est égale à 3% des revenus compris entre 250 000 euros et 500 000 euros et à 4% pour les revenus supérieurs à 500 000 euros. Le taux d'imposition est donc de 49% pour les revenus les plus élevés. L'impôt sur le revenu est un des rares impôts progressifs car son taux augmente en fonction de l'importance des

revenus déclarés, alors qu'un impôt est dit proportionnel quand la base imposable est multipliée par un taux fixe (TVA, CSG, taxes sur l'énergie, etc.)

Soulignons enfin que l'impôt sur le revenu est un impôt direct (impôt payé au Trésor public par une même personne physique, la personne supportant effectivement l'impôt se confondant avec le redevable), contrairement à un impôt indirect comme la TVA qui est un impôt collecté par une autre personne (redevable légal) différente du consommateur final. Dans ce cas, c'est la personne intermédiaire qui paie l'impôt à l'État et répercute donc tout ou une partie du montant de l'impôt sur le prix de vente au consommateur. Ce type d'impôt indirect est pour le contribuable socialement injuste car il frappe les consommateurs sans tenir compte du niveau de revenus et pénalise les populations les plus défavorisées.

#### **b – Rendement et place de l'impôt sur le revenu dans la fiscalité**

Le rapport d'activité de la DGFIP dénombre 37,8 millions de foyers fiscaux en 2017. L'impôt sur le revenu génère un rendement net de 74 milliards (73 milliards en 2016, source Insee, comptes nationaux base 2014), ce qui représente 3,3% du PIB, ce qui est inférieur aux pays voisins, Allemagne, Italie, Pays-Bas, Belgique et Suède).

L'IRPP est également très concentré (56,8% des ménages sont non imposables ou ont des restitutions d'impôts). Il a perdu au fil des ans son caractère redistributif en incluant des dispositifs dérogatoires (appelés niches

fiscales) ou d'évitement de l'impôt (optimisation fiscale) avec également une baisse des taux maximum d'imposition et la diminution des tranches d'imposition. Son rendement est donc faible et sa progressivité est limitée par les niches fiscales. Il n'est en définitive acquitté que par 43% des Français en 2018. Actuellement, la majeure partie des recettes fiscales provient des impôts indirects, comme la TVA et la fiscalité écologique sur le carbone, qui ne prennent pas en compte le niveau de revenus des ménages.

Si l'on y ajoute la CSG et la CRDS, il représente encore moins de 8% du total des prélèvements obligatoires en 2018 (qui s'élèvent à près de 1 000 milliards), soit une faible part par rapport aux impôts indirects dans le total des prélèvements obligatoires. Selon l'Insee, l'IRPP ne contribuait en 2015 que pour 29% à la réduction des inégalités, soit à peine plus que les prestations familiales (26%).

Les lois de finances 2018 et 2019 ont continué d'accroître l'inégalité devant l'impôt (suppression de l'ISF, flat tax sur les revenus financiers au lieu de l'assujettissement à l'IRPP, augmentation de la fiscalité écologique et de la CSG pour les salariés et retraités).

#### **c – Évolution récente de la fiscalité pesant sur les ménages**

Depuis 2008, selon les chiffres de l'Insee, les principaux impôts pesant sur les ménages (fiscalité sur la consommation, IRPP et CSG – fiscalité locale mise à part) ont augmenté d'une centaine de milliards d'euros, soit une augmentation de 30% en moins de dix ans<sup>1</sup>. En comparaison, les principaux impôts

.....  
<sup>1</sup>La principale difficulté dans ces éléments de chiffrage réside dans la partition entre ce qui est payé par les ménages et ce qui l'est par les entreprises. Dans les chiffrages dont il est question, on considère que la « fiscalité sur la consommation », que l'Insee appelle les « autres impôts sur la consommation », est *in fine* toujours à la charge des ménages. Ce débat, qui est celui de l'incidence fiscale des impôts, divise les économistes, mais nombreux sont ceux (et notamment l'OFCE) qui pensent que le payeur final est toujours le ménage et/ou le salarié.

pesant sur les entreprises (impôts sur la production, impôts sur les salaires et IS – cotisations patronales mises à part) n'ont augmenté que d'à peine une dizaine de milliards, soit une augmentation d'environ 7%.

La fiscalité sur la consommation (TVA, Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques – TICPE, Contribution au service public de l'électricité – CSPE, accises sur le tabac, l'alcool...), parmi laquelle une partie de la fiscalité écologique supportée par les ménages, ainsi que l'impôt sur le revenu ont constitué les principaux moteurs de cette augmentation de fiscalité sur les ménages. Sur la période 2008-2017, c'est un transfert fiscal majeur, des entreprises vers les ménages, de l'ordre d'une vingtaine de milliards qui s'est ainsi opéré<sup>1</sup>.

Comme on peut le lire dans le tableau ci-dessous, entre 2008 et 2017, le rendement de la TVA a augmenté à lui seul de plus de 24 milliards et au total, celui de la fiscalité sur la consommation (TVA, Taxe intérieure

de consommation sur les produits énergétiques, Contribution au service public de l'électricité, accises sur le tabac, l'alcool...) a augmenté de plus de 58 milliards, dont une dizaine de milliards au titre des seules TICPE (ex-TIPP) et CSPE.

Parmi les raisons qui expliquent cette hausse, on peut notamment souligner :

- la réforme des taux de TVA à partir de janvier 2014, décrite comme la plus indolore et la plus lourde pour les ménages<sup>2</sup> afin de financer le CICE; le taux normal est alors passé de 19,6% à 20% et le taux intermédiaire, appliqué à différents secteurs (transports de voyageurs, travaux de rénovation, hôtellerie-restauration), passait de 7% à 10%;
- l'augmentation exponentielle de la Contribution au service public de l'électricité (CSPE), dont le rendement est passé de 3,2 milliards en 2008 (impôt sur l'énergie électrique + CSPE) à 9,4 milliards en 2016!
- la réforme de la fiscalité écologique avec la création de la « contribution climat

### Rendements des principaux impôts

	2008	2017	Variation (milliards & %)
<b>Ménages</b>			
TVA	137,7	162	+ 24 mds (+ 18%)
Autres impôts sur la consommation (TICPE, CSPE, tabac, alcool...)	75	109	+ 34 mds (+ 45%)
CSG-CRDS	90,5	106,6	+ 16 mds (+ 18%)
IRPP	50,9	74	+ 23 mds (+ 45%)
<b>Total</b>	<b>354</b>	<b>452</b>	<b>+ 100 mds (+ 30%)</b>
<b>Entreprises</b>			
Impôts sur la production	58,5	69	+ 18%
Impôts sur les salaires	24,4	36,3	+ 49%
Impôt sur les sociétés	48,4	35,5	- 13 mds (- 27%)
<b>Total</b>	<b>131</b>	<b>140,8</b>	<b>+ 10 mds (+ 7%)</b>

Source : Insee, Comptabilité nationale - <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2381408#graphique-figure>

énergie » ou « taxe carbone », qui a consisté à accroître les tarifs des taxes intérieures de consommation sur les énergies fossiles (TICPE, TICGN, TICC).

#### **d – Revendications Force Ouvrière pour réhabiliter l'impôt sur le revenu**

La perte de progressivité et la complexité de l'impôt sur le revenu, accentuées par ses niches fiscales, ont affaibli le consentement à l'impôt pour beaucoup de ménages. Or, l'impôt sur le revenu est un outil efficace de cohésion sociale. Il est le seul impôt citoyen qui permet une véritable politique de redistribution. Il est aussi le seul impôt progressif de tout le système fiscal, contrairement à la CSG, impôt proportionnel qui touche tous les salariés ou retraités, y compris les ménages non assujettis à l'impôt sur le revenu. **FO souhaite une véritable réforme fiscale** afin de réduire la part croissante des impôts sur la consommation qui touchent tous les ménages, sans distinction de leur niveau de patrimoine ou de revenus, et redonner à l'impôt sur le revenu son rôle redistributif.

**FO rappelle également son opposition à la fusion de l'impôt sur le revenu et de la CSG**, qui reste un impôt proportionnel et qui pose à terme la question du financement de la protection sociale et de son autonomie. Or, de plus en plus, l'impôt en vient à financer la Sécurité sociale alors que l'on abaisse le montant des cotisations qui en constituent le socle et le principe du salaire différé. Cette fusion

représente un danger d'étatisation complète de notre système de protection sociale.

**Force Ouvrière est également défavorable à la suppression du quotient familial<sup>3</sup>** afin de maintenir l'égalité devant l'impôt et le calcul en nombre de parts, qui détermine aussi l'ouverture de certains droits à la politique familiale et aux tarifs sociaux (cantines scolaires, allocations, bourses, etc.) et à la solidarité nationale.

Par ailleurs, le quotient familial compense également la perte de niveau de vie générée par un enfant et il participe ainsi à maintenir le pouvoir d'achat et la consommation des ménages, il doit à ce titre être maintenu et joue un rôle dans la politique économique et nataliste de la France.

Enfin, l'impôt sur le revenu devrait être réhabilité afin d'assurer le financement et la présence des services publics qui demeurent au cœur du débat citoyen, conformément au principe constitutionnel d'égalité devant l'impôt, qui précise que **la contribution doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés.**

### **1.2.2. La Contribution sociale généralisée (CSG) : un impôt proportionnel au rendement élevé**

La Contribution sociale généralisée (CSG) est un prélèvement de nature fiscale dont l'objet est social. À la différence des cotisations

<sup>1</sup>Ce chiffrage est fondé sur un raisonnement simple: celui de la stabilité de la part d'impôt supportée par les entreprises entre 2008 et 2017. Si celle-ci avait été identique en 2017 à celle supportée en 2008, les entreprises auraient été redevables en 2017 de quelque 20 milliards d'euros supplémentaires.

<sup>2</sup>Les Échos « TVA, ce qui changera au 1<sup>er</sup> janvier 2014 », 25 septembre 2013.

<sup>3</sup>Cette suppression a été évoquée notamment par une mission d'information parlementaire à l'Assemblée nationale en 2018, ses travaux ont été interrompus sans donner lieu à publication : <https://www.la-croix.com/Famille/Vers-suppression-quotient-familial-2018-03-21-1200922558>

sociales qui confèrent à ceux qui les acquittent un droit à prestation, la CSG est prélevée, comme tout impôt, sans contrepartie directe. C'est un impôt proportionnel<sup>1</sup>. Y sont assujetties les personnes physiques, fiscalement domiciliées en France. Instituée par le gouvernement Rocard en 1991, la CSG avait vocation à élargir l'assiette de financement de la Sécurité sociale, au-delà des seuls revenus du travail sur lesquels sont assises les cotisations sociales, d'où une assiette très large puisqu'elle s'applique en principe aux revenus d'activité et de remplacement, ainsi qu'aux revenus du patrimoine et aux produits de placement, qu'ils soient imposables au barème progressif de l'impôt sur le revenu, soumis à un prélèvement forfaitaire libératoire de cet impôt ou exonérés d'impôt sur le revenu.

Force Ouvrière y était opposée dès l'origine, car elle portait atteinte à la nature même de la Sécurité sociale – système socialisé, financé par le salaire direct et différé des travailleurs, justifiant la participation des interlocuteurs sociaux à sa gestion – et présentait le danger d'accroître les inégalités. Pour FO, la CSG était un impôt sur le revenu nouveau, pas une cotisation nouvelle<sup>2</sup>.

La CSG constituait donc la première étape de l'étatisation de la protection sociale. La CSG était destinée à remplacer une partie des cotisations sociales par un impôt à taux fixe non progressif, ce qui se produira par la suite. La CSG ne cessera d'augmenter : de 1,1% initialement, elle sera portée progressivement à 2,4% en 1993, à 3,4% en 1996, à 7,5% en 1998, puis à 9,2%, en 2018, évolution

accompagnée le plus souvent d'une baisse équivalente voire supérieure des cotisations sociales. Les taux varient désormais en fonction des différents types de revenus. De plus, certaines personnes bénéficient d'un taux réduit ou d'une exonération selon leurs revenus (*voir tableau*).

L'assiette de la CSG étant beaucoup plus large que celle des cotisations sociales, un point de CSG rapporte deux fois plus qu'un point de cotisation sur les salaires. Pour les pouvoirs publics, augmenter la CSG a donc deux avantages : basculer une partie des cotisations sociales vers la CSG permet d'augmenter les salaires nets sans que l'État y perde des recettes... tout en allégeant la part salariale des cotisations sociales. C'est cette logique qui a motivé la nouvelle hausse de 1,7 point de la CSG au 1<sup>er</sup> janvier 2018. Elle a été compensée pour les salariés du privé en activité par une baisse de la cotisation chômage et par la suppression de la cotisation salariale maladie.

La loi du financement de la Sécurité sociale pour 2018 a ainsi supprimé la cotisation salariale d'assurance maladie (0,75% du salaire brut), qui représentait 4,8 milliards d'euros de recettes, et instauré l'exonération en deux temps, au 1<sup>er</sup> janvier pour 1,45 point et au 1<sup>er</sup> octobre pour le 0,95 point restant, de la contribution salariale d'assurance chômage, pour un montant de 9,4 milliards d'euros.

Au total, la mesure organisait une baisse de prélèvements de 3,15 points sur le salaire brut, financée par une hausse de la CSG de 1,7 point sur l'ensemble des revenus, ce qui laisse un différentiel théorique de 1,45 point de salaire brut d'augmentation du pouvoir d'achat en année pleine. Cette bascule CSG/

<sup>1</sup>Un prélèvement est dit « proportionnel » quand son taux moyen ne varie pas, quel que soit le montant de la base imposable à laquelle il s'applique.

<sup>2</sup>Voir circulaire confédérale 161 du 28 septembre 1990 : « Contribution sociale généralisée, campagne Force Ouvrière ».

cotisations a été majeure, l'objectif étant de rendre le travail plus rémunérateur pour 21 millions d'actifs du secteur privé alors que pour les agents publics, l'augmentation était seulement neutralisée par une compensation temporaire. Pour les retraités, cela s'est traduit par une baisse de leur pension, bien que le gouvernement ait rectifié la cible en annonçant fin décembre 2018, dans le cadre des mesures d'urgence, l'annulation de la hausse de la CSG pour les retraités qui perçoivent moins de 2 000 euros par mois. Les cotisations sociales, qui constituaient donc historiquement la principale ressource de la Sécurité sociale, ont été peu à peu remplacées par des impositions de toute nature (CSG, TVA...). Elles ne représentent plus aujourd'hui que 65% des ressources en 2018 contre 98% en 1980.

En 2008, la CSG et CRDS rapportaient plus que l'IR (90,5 milliards d'euros) du fait d'une

assiette très large sur tous les revenus du travail et du capital, pour arriver à plus de 100 milliards d'euros en 2017 et 125,3 milliards d'euros à la suite de l'augmentation de 1,7 point décidée par le gouvernement au 1<sup>er</sup> janvier 2018. En raison de cette mesure, l'augmentation du rendement de la CSG est proche de 26% entre 2017 et 2018.

En pratique, une grande partie de la CSG est allouée à la branche maladie de la Sécurité sociale. Sur cette longue période, la CSG a pris de plus en plus de place au détriment des cotisations salariales et donc du financement du salaire différé. La CSG représentait en 2012 16,5% des recettes des régimes obligatoires de base et 20,4% du régime général.

Les revenus d'activité supportent l'essentiel de la CSG (tous les actifs). En 2013, les revenus d'activité fournissent 70% de la CSG et les revenus de remplacement (dont les retraites) 18,5% tandis que les revenus du capital 11,4%.

### Répartition des taux de CSG par risque et assiette

Répartition du taux de CSG	Taux (%)
Revenus d'activité	9,20
Revenus des pensions de retraite et invalidité (taux plein)	8,30
Revenus de remplacement (chômage, etc.) (taux plein)	6,20
Revenus du capital	9,20
Revenus des jeux	8,60

Source: Les comptes de Sécurité sociale, juin 2018.

### Rendement de la CSG

Catégorie de revenus (2017)	Milliards d'euros
Revenus d'activité (salaires, avantages en nature, bénéfices professionnels BIC, BNC, bénéfices agricoles)	69
Revenus de remplacement (retraites, chômage, etc.)	19
Revenus du capital (revenus fonciers, rentes, revenus mobiliers ou plus-values...)	11
Autres (jeux)	1

Source: Commission des comptes de la Sécurité sociale.

Au total, la CSG a bien consisté en un transfert de financement des entreprises vers les ménages.

La Contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS) est due, comme la CSG, par les personnes physiques fiscalement domiciliées en France et, s'agissant plus particulièrement des revenus d'activité et de remplacement, qui sont à charge, à quelque titre que ce soit, d'un régime obligatoire d'assurance maladie.

Son taux est fixé à 0,5% et son assiette est un peu plus large que celle de la CSG. Certains revenus exonérés de CSG, tels que les prestations familiales ou les allocations de logement, sont en effet soumis à la CRDS. La CRDS n'est pas déductible de l'assiette de l'impôt sur le revenu.

Le rendement de la CRDS au titre de l'année 2018 est d'un montant de 7,4 milliards en 2018 selon les résultats annuels publiés par la CADES (Caisse d'amortissement de la dette sociale).

### 1.3. Les prélèvements obligatoires sur le capital des ménages

Dans son rapport paru en janvier 2018, le Conseil des prélèvements obligatoires indique que les principaux impôts sur le ca-

pital des ménages ont un rendement de 80 milliards d'euros en 2016, soit 3,6% du PIB et près de 40% des prélèvements sur le capital, ménages et entreprises confondus. La taxation des revenus du capital pesait en 2017 10,7% du PIB contre 8,4% dans le reste de l'Europe (avant la suppression de l'ISF).

Fin 2015, le capital net des ménages<sup>1</sup> représente près de 11 000 milliards d'euros alors qu'il approchait 5 000 milliards d'euros en 2000, soit une augmentation de près de 71% hors inflation.

Si on compare à l'UE, les prélèvements sur le capital représentent 23,5% de l'ensemble des prélèvements obligatoires en 2015 en France, pour 21,6% en moyenne dans l'UE-28. Cette part est plus élevée dans huit États membres, dont le Royaume-Uni (28,7%), le Luxembourg (28,4%), l'Italie (25,2%) et l'Espagne (24%). Elle n'est toutefois que de 16,4% en Allemagne.

Si les prélèvements sur le capital sont d'un poids comparable à celui des prélèvements sur la consommation (24,4% du total des prélèvements obligatoires en 2015), ils sont deux fois plus faibles que les prélèvements sur les revenus du travail.

Cette caractéristique, qui se retrouve dans la majorité des autres pays européens, tient essentiellement au choix d'un système de protection sociale principalement assis sur les revenus du travail.

#### Rendement des impôts sur le capital des ménages (en milliards)

Prélèvements	IR	PS	DMTG*	DMTO**	TF	ISF	Total
Rendements	12,7	19,4	12,8	10,6	20,1	4,6	80

\*DMTG: droits de mutation à titre gratuit

\*\*DMTO: droits de mutation à titre onéreux

Source: Conseil des prélèvements obligatoires, janvier 2018.

<sup>1</sup>Le terme de « capital des ménages » désigne l'ensemble du patrimoine dont ils sont propriétaires selon le Conseil des prélèvements obligatoires.

Le Conseil des prélèvements obligatoires a dénombré six prélèvements importants en 2018 :

- impôt sur le revenu et prélèvements sociaux ;
- droits de mutations à titre gratuit sur donations/successions, ou droits de mutation à titre onéreux sur ventes d'immeubles et certains meubles ;
- TFB et TFPNB (taxe foncière sur le bâti et non bâti) ;
- ISF et IFI.

Ces six impôts sont prélevés tant à l'occasion de la détention de patrimoine – taxe foncière et impôt de solidarité sur la fortune –, de la perception des revenus qu'il génère – taxation à l'impôt sur le revenu et aux prélèvements sociaux – que de sa transmission, à titre gratuit (droits de succession et de donation) ou onéreux. Les deux plus importants en rendement sont les taxes foncières, perçues par les collectivités territoriales, et les prélèvements sociaux qui financent la Sécurité sociale.

Le premier rapport de France Stratégie sur les réformes de la fiscalité du capital (octobre 2019) analyse également les nouveaux dispositifs du PFU (prélèvement forfaitaire unique) et la transformation de l'ISF en IFI, votés lors de la loi de finances 2018, et leur impact sur le financement de l'économie, l'investissement, la croissance et la répartition des richesses.

## **1.4. L'allègement de la fiscalité sur les hauts revenus**

### **1.4.1. La suppression de l'ISF (Impôt de solidarité sur la fortune)**

À l'origine, l'ISF avait été conçu en 1988 pour financer notamment le RMI (Revenu minimum d'insertion) et réduire les inégalités

de revenus. En 1989, il concernait 125 000 contribuables.

L'ancêtre de l'ISF était l'Impôt sur les grandes fortunes (IGF), mis en place en 1981 sur les biens mobiliers et immobiliers dont la valeur vénale était inférieure à 3 millions de francs et soumis à un barème progressif à trois tranches, de 0,5% à 1,5%.

L'IGF a été par la suite supprimé par le gouvernement d'Édouard Balladur en 1986 et c'est en 1988 (loi de finances 1989) que l'ISF a été introduit avec un seuil de déclenchement porté à 4 millions de francs et un nombre de tranches de quatre avec un taux maximal abaissé à 1,1%.

À également été introduit un plafonnement pour les résidents français pour limiter la somme de l'ISF, impôt sur le revenu et prélèvements additionnels à 70% de ces revenus et complété par un bouclier fiscal en 2005 qui limitait le poids de tous les impôts directs.

Le produit net de l'ISF a été de plus de 4,23 milliards d'euros en 2017. Le chiffre est ressorti en hausse par rapport à 2016 (4,04 milliards d'euros). Cette progression tient à la fois à la hausse du nombre de redevables (de 352 000 foyers en 2016 à 358 000 en 2017) et à l'augmentation de l'actif taxable.

L'Impôt de solidarité sur la fortune (ISF) était dû par les ménages résidents dont le « patrimoine net », en France ou dans le reste du monde, était supérieur à 1,3 million d'euros et par les ménages non résidents qui possèdent en France des biens, hors placements financiers, d'une valeur nette supérieure à ce montant. L'ISF était calculé selon un « barème progressif par tranche » (tranche de 0,5% à 1,50% pour la dernière tranche).

Comme le rappelle une note de France Stratégie de janvier 2017, la concentration du patrimoine des ménages est très forte en France, les 10% les plus fortunés en possèdent la moitié. Elle s'est renforcée de 1997

à 2008, sous l'effet de l'envolée des prix de l'immobilier, puis s'est stabilisée.

Selon France Stratégie, le remplacement de l'ISF par l'IFI a coûté au budget de l'État 3,2 milliards d'euros, tandis que l'instauration du régime du PFU (Prélèvement forfaitaire unique) a entraîné, à législation inchangée, une perte de recettes fiscales estimée à 1,9 milliard d'euros.

Le nombre de contribuables assujettis lors du passage de l'ISF à l'IFI a été réduit de 230 000 en 2018 (360 000 à l'ISF et 130 000 à l'IFI), qui reste concentré sur les ménages possédant un patrimoine immobilier important.

Le nombre de départs à l'étranger a connu également une forte baisse (400 départs en 2017 seulement lors de l'annonce de sa suppression), mais la réforme ne s'est pas traduite par des retours nombreux de clientèle fortunée.

D'après des chercheurs de l'OFCE et de l'IPP, les études montrent que les réformes adoptées de suppression de l'ISF et celle du PFU sur les revenus financiers bénéficient à court terme aux ménages aisés, notamment parmi les 10% les plus riches.

Le rapport de France Stratégie démontre également que l'instauration du PFU et le remplacement de l'ISF par l'IFI en 2018 ont constitué une incitation fiscale et participe à

l'augmentation du capital investi dans les actifs financiers des entreprises. L'étude de cas types de contribuables montre en effet que l'instauration de ces deux dispositifs peut diviser par deux le montant du prélèvement sur le capital.

De ce fait, ces réformes ont créé un environnement plus favorable au financement des entreprises par l'épargne privée et selon le gouvernement c'est un facteur d'attractivité fiscale pour les investisseurs étrangers.

La suppression de l'ISF et l'instauration du PFU constituaient donc pour le gouvernement une réorientation de l'épargne vers le financement des entreprises, mais selon France Stratégie les effets attendus sur la croissance et l'emploi sont très incertains à ce jour.

Pour France Stratégie, les données fiscales disponibles sont insuffisantes à ce jour et il faudra attendre le dépôt des déclarations 2019-2020 afin de mesurer les impacts réels de la réforme de transformation de l'ISF en IFI.

En octobre 2017, l'économiste directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales, de l'École d'économie de Paris, Thomas Piketty, expliquait que la fin de l'impôt de solidarité sur la fortune « *montre une profonde incompréhension des défis iné-*

## Rendement de l'ISF de 2007 à 2017

Caractéristiques	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Nombre de redevables (milliers)	527	565	559	593	291	290	312	331	342	351	358
Actif net imposable (milliards €)	908	987	947	1041	772	777	839	904	949	986	1 028
Produit d'ISF avant plafonnement (milliards €)	4,41	4,19	3,63	4,09	4,39	2,26	4,34	4,71	4,94	5,19	5,56
Produit d'ISF après plafonnement (milliards €)	4,03	3,81	3,26	3,61	3,87	1,7	3,63	3,80	3,89	4,04	4,23
Contribution exceptionnelle	-	-	-	-	-	2,26	-	-	-	-	-
Produit d'ISF après bouclier fiscal	-	-	3,11	3,39	3,5	4,05	3,45	3,77	3,88	4,04	nc

Source : Direction générale des finances publiques.

galitaires posés par la mondialisation »<sup>1</sup>. Selon lui, « les patrimoines financiers et immobiliers se portent très bien en France, alors qu'en revanche, les revenus stagnent ». La suppression de l'ISF par le gouvernement était un message antisocial car il contribuait à réduire les inégalités de patrimoine.

### 1.4.2. La création de l'IFI

Reprenant les mêmes règles que l'ISF, les articles 964 et 965 du CGI (Code général des impôts) prévoient que l'IFI est dû par les personnes physiques qui possèdent au 1<sup>er</sup> janvier un patrimoine immobilier supérieur à 1,3 million d'euros.

Contrairement à l'ISF, l'IFI ne taxe plus que le patrimoine immobilier. Selon un premier bilan réalisé en octobre 2019 par la Commission des finances du Sénat, son rendement net était en 2018 d'un montant de 1,3 milliard d'euros<sup>1</sup>.

Selon France Stratégie, la transformation de l'ISF en IFI conduit à estimer que les 5% des ménages les plus aisés perçoivent 57% des gains et que quatre ménages gagnants sur cinq se situent parmi les 15% les plus aisés. (le gain moyen d'un ménage se situant autour de 6 500 euros de niveau de vie).

De plus, lorsque l'on regarde la composition du patrimoine du 1% des Français les plus riches, celui-ci est composé de près de 80% d'actifs financiers et d'un peu plus de 10% d'actifs immobiliers.

Cette réforme bénéficie en conséquence surtout aux contribuables qui ont des actifs financiers importants.

S'agissant de l'exil fiscal, le rapport de France

Stratégie souligne que la réforme ne se serait pas traduite en 2018 par de nombreux retours de contribuables fortunés, mais aurait permis de prévenir d'éventuels départs. Toutefois, selon le Conseil des prélèvements obligatoires en 2004, les « expatriés fiscaux » représentaient seulement 0,14% du total des contribuables redevables de l'ISF et 0,24% en 2014, ce qui paraît dérisoire par rapport au nombre de redevables ISF en augmentation ces dernières années.

Les biens immobiliers sont soumis par ailleurs à des taxes foncières (TF) qui ne distinguent pas plus le foncier au sens strict du bâti, sauf quand le terrain est non bâti. Ils seront donc soumis à deux impôts (IFI et TF) portant sur la même assiette, dont la valeur sera estimée selon des méthodes différentes par les contribuables eux-mêmes (IFI) et par l'administration (TF).

Aujourd'hui en France, les inégalités les plus importantes découlent du patrimoine car elles sont liées pour l'essentiel à la naissance et non au mérite. L'impôt sur la fortune était donc un impôt favorable à la cohésion de la société.

L'ISF et l'IFI viennent donc en partie rééquilibrer ces inégalités particulièrement marquées.

### 1.4.3. La réforme de l'exit tax

L'« exit tax » a été créée en 2011 pour mieux lutter contre l'évasion fiscale et dissuader les contribuables de pratiquer l'expatriation fiscale vers un pays où l'imposition est plus favorable. Le dispositif prévoit que les contribuables fiscalement domiciliés en France pendant au moins six des dix années

<sup>1</sup>Chronique parue le 7 octobre 2017 dans *Le Monde*: [https://www.lemonde.fr/idees/article/2017/10/07/thomas-piketty-la-suppression-de-l-isf-une-faute-historique\\_5197673\\_3232.html](https://www.lemonde.fr/idees/article/2017/10/07/thomas-piketty-la-suppression-de-l-isf-une-faute-historique_5197673_3232.html)

<sup>2</sup><http://www2.senat.fr/rap/r19-042-1/r19-042-1.html>

précédant le transfert de leur domicile fiscal hors de France sont imposables lors de ce transfert au titre des plus-values latentes constatées sur les droits sociaux, valeurs, titres ou droits détenus directement ou indirectement par les membres de leur foyer fiscal à la date de ce transfert.

Ce dispositif vise uniquement les personnes disposant d'un patrimoine important: depuis 2014, il fallait détenir plus de 800 000 euros en actions (le montant était de 1,3 million d'euros en 2011) ou la moitié des actions d'une société pour y être assujéti.

Selon les règles en vigueur, les contribuables propriétaires d'un patrimoine en actions et obligations supérieur à 800 000 euros ou d'au moins 50% du capital d'une entreprise, qui décident de s'exiler, sont redevables de cette taxe de 30% sur les plus-values de cession réalisées hors de l'Hexagone sauf s'ils attendent quinze ans avant de revendre leurs actions.

Cette mesure d'allègement souhaitée par Emmanuel Macron fixe ce nouveau délai d'exonération à deux ans et à cinq ans pour les participations de plus de 2,57 millions d'euros. Ce qui représenterait 35% des 336 contribuables assujettis. Le ministre de l'Économie, Bruno Le Maire, évoquait un rendement faible, de moins de 15 millions d'euros par an, afin de justifier sa suppression.

Certains parlementaires se sont opposés à la suppression de l'exit tax afin d'éviter la fuite d'entrepreneurs vers des pays où la taxation des plus-values est plus avantageuse, comme la Belgique.

Ainsi, avec le nouveau dispositif voté en loi de finances 2019, le délai au-delà duquel l'exit tax n'est pas due est ramené de quinze à deux ans après le départ de l'Hexagone pour les transferts de domicile fiscal hors de France intervenant à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2019. Rappelons que ce délai avait été porté sous la mandature précédente de huit à

quinze ans pour les départs hors de France intervenant du 1<sup>er</sup> janvier 2015 au 31 décembre 2018.

Le texte prévoit en outre une simplification des obligations déclaratives pour les contribuables concernés. L'architecture de ce nouveau dispositif maintient donc l'essentiel des dispositions de l'exit tax en vigueur pour les transferts de domicile fiscal intervenus du 3 mars 2011 au 31 décembre 2018 (source: PLF 2019).

L'exit tax est appliquée par de nombreux pays, parmi lesquels le Danemark, les Pays-Bas, l'Espagne, la Norvège ou encore le Japon. L'Irlande, la Suède et le Royaume-Uni ont également introduit des dispositifs anti-abus spécifiques afin de se prémunir contre l'évasion fiscale des entrepreneurs et des investisseurs. Certains pays, comme le Canada et les États-Unis, sanctionnent même bien plus lourdement que la France l'expatriation.

L'allègement de l'exit tax est en conséquence une mauvaise mesure pour l'attractivité de la France et un véritable cadeau pour quelques exilés privilégiés qui sont désormais taxés au taux forfaitaire de 12,8% et prélèvements sociaux (Prélèvement forfaitaire unique) ou, sur option, au barème progressif de l'IRPP (article 167 bis du CGI modifié).

Selon *Les Échos*, les recettes potentielles sur les plus-values latentes auraient pu s'élever à 1,55 milliard d'euros à fin 2017 et selon Bercy, le manque à gagner pour l'État est bien plus important et pourrait atteindre 6 milliards d'euros compte tenu du stock important des plus-values latentes en sursis d'imposition et des sommes dues au titre de l'impôt sur le revenu et prélèvements sociaux.

#### **I.4.4. La fiscalité sur le patrimoine**

Depuis les années 1980, les revenus du patrimoine ont augmenté plus vite que les salaires (chute de la croissance, concurrence

internationale, crises économiques...) et les revenus du capital progressent plus que ceux du travail.

Selon une étude de la Banque de France (source : revue *Rue de la banque*, juillet 2018), les actifs financiers ont pris une place de plus en plus importante au sein du patrimoine des individus les plus riches à partir des années 1970 et les inégalités de patrimoine se sont creusées.

Selon cette enquête de la Banque de France, les 10% les plus fortunés en 2014 concentrent désormais 55% du patrimoine contre 50% en 1980.

Le patrimoine est également fortement concentré entre les mains des 60-80 ans, qui le transmettent essentiellement aux nouvelles générations des 40-60 ans par le biais de donations qui représentent aujourd'hui la moitié des transmissions.

Lorsqu'on compare la moyenne des niveaux de vie (le flux de revenus sur une année) et celle des patrimoines (le stock de capital) des 10% les plus riches par rapport aux 10% les moins bien lotis, on obtient pour 2015 un rapport de 1 à 6,8 pour le niveau de vie... et de 1 à 627 pour le patrimoine (dossier *Alternatives économiques* du 5 février 2019 sur les inégalités). Ces inégalités de transmission de patrimoine se sont accentuées avec la loi TEPA de 2007 qui a profité aux plus grosses successions (abattement de 156 974 euros en ligne directe renouvelable tous les six ans).

La faible taxation du patrimoine et du capital par rapport aux revenus du travail a donc accentué la concentration du patrimoine, provoquant un écart de richesses de plus en plus marqué. Autre inégalité, selon la démographe Marion Leturcq le patrimoine moyen d'un homme est de 22% plus élevé que celui d'une femme en 2010, contre 13% en 1998 (régime de la séparation de biens, divorces, etc.)

Néanmoins, la fiscalité sur les transmissions (successions et donations) génère des re-

cettes qui sont équivalentes à 0,5% du PIB, cette fiscalité ayant diminué ou disparu dans la plupart des pays de l'OCDE (Canada, Suède, Autriche, Italie...). Cette fiscalité ne touche pourtant qu'une faible partie des successions en France, la plupart étant exonérées du fait des abattements par enfant en ligne directe et des donations (90% des successions exonérées sous Sarkozy avec la loi TEPA et seulement 20% des successions taxables donnant lieu à paiement de droits aujourd'hui).

Pour Force Ouvrière, la fiscalité des successions et donations permet de réduire les écarts avec les prélèvements pesant sur les revenus du travail et les inégalités provenant de la détention d'un patrimoine issu d'un héritage.

Ce débat sur le niveau de la fiscalité sur la transmission du patrimoine peut donner lieu à une meilleure redistribution (impôt progressif par tranche, comme l'impôt sur le revenu) afin de participer à une répartition des richesses plus juste et ainsi réduire les inégalités patrimoniales, particulièrement marquées en France.

#### **1.4.5. Les droits de mutation à titre gratuit**

Les mutations à titre gratuit comprennent les transmissions à la suite de succession (décès), et les transmissions sans contrepartie, c'est-à-dire les donations.

Pour les successions ouvertes depuis le 22 août 2007, les droits de mutation par décès sont supprimés pour le conjoint survivant et les couples liés par un pacte civil de solidarité (PACS).

Les droits de mutation à titre gratuit sont calculés en appliquant au montant de la part nette reçue par chaque bénéficiaire, diminuée le cas échéant d'un abattement dont l'importance varie suivant le degré de

parenté entre les parties à la mutation, un tarif progressif ou proportionnel (ex.: abattement de 100 000 euros entre parents et enfants sur les droits de mutation en matière de succession ou donation).

Les recettes fiscales des donations ont nettement augmenté ces dernières années: de 8,5 milliards d'euros en 2005 (dont 7,2 milliards pour les successions) à 12,2 milliards d'euros en 2016 (dont 10,7 milliards pour les successions), soit une progression de 43% en douze ans.

Cette augmentation se confirme selon la loi de finances 2020, les recettes atteignant 14 milliards d'euros en 2019 et 13 milliards pour 2020.

#### **1.4.6. Conclusion sur la fiscalité du capital des ménages**

Au 19<sup>e</sup> siècle, le patrimoine total était détenu en France à 80% par quelques grosses fortunes et rentiers, alors que durant le 20<sup>e</sup> siècle le progrès social, la mise en place d'impôts progressifs, l'augmentation des salaires vont provoquer une baisse relative de la valeur des détenteurs du patrimoine et l'émergence d'une classe moyenne.

En 2015, selon l'Insee, les 10% les plus fortunés détenaient près de la moitié du patrimoine national. Aujourd'hui, cette tendance s'est même accentuée avec les réformes fiscales récentes: l'Insee confirmait dans son *Portrait social*, paru en novembre 2019, que les 10% de personnes les plus aisées (revenus supérieurs à 57 120 euros) bénéficiaient d'un gain en niveau de vie plus important que les autres catégories. La transformation de l'ISF en IFI a en effet permis à 350 000 foyers d'augmenter leur revenu disponible de 3,44 milliards d'euros, soit une hausse moyenne de 9 770 euros.

À cela, toujours selon l'Insee, il faut ajouter les avantages liés à la réforme du PFU sur les

revenus de l'épargne de 30% sur les revenus du capital, qui a bénéficié à plus de 8,8 millions de ménages, notamment les 5% les plus aisés. Ces mesures fiscales ont permis d'alléger la fiscalité sur le capital en France pour les plus aisés et ont contribué à accroître les inégalités liées à la détention et aux revenus du patrimoine.

Pour Force Ouvrière, les justifications économiques de la suppression de l'ISF et de la mise en œuvre d'une flat tax sur les revenus financiers – favoriser l'investissement et le financement de l'économie – demeurent très incertaines. En effet, malgré de nombreux rapports consacrés à ces sujets, aucun n'aboutit à une recommandation aussi simpliste que celle de supprimer l'ISF ou de diminuer dans de telles proportions la fiscalité sur les revenus financiers ou celle du patrimoine.

Ces dispositions de transformation de l'ISF en IFI et l'instauration de la flat tax, adoptées lors de la loi de finances 2018, favorisent les détenteurs de capitaux en augmentant de manière importante la rentabilité du capital et en diminuant le coût du travail au détriment des classes moyennes et populaires.

Pour Force Ouvrière, il faut augmenter la fiscalité sur la partie des ménages les plus aisés en rétablissant l'ISF, réintroduire les revenus financiers dans le barème progressif de l'IR et renforcer la fiscalité sur les plus grosses successions.

---

### **1.5. La fiscalité locale**

#### **1.5.1. Les impôts directs locaux sur les ménages**

Les collectivités locales (communes, établissements publics de coopération intercommunale – EPCI), départements et régions,

sont les bénéficiaires des impôts locaux prélevés sur les particuliers (taxe d'habitation, taxe foncière sur les propriétés bâties et non bâties, taxe d'enlèvement des ordures ménagères, droits de mutation...).

Les impôts locaux sont assis sur des « bases cadastrales » qui sont supposées refléter la valeur locative des biens immobiliers. Toutefois, dans un rapport de 2009, la Cour des comptes rappelle que les bases cadastrales sont déconnectées des valeurs locatives actuelles et qu'elles sont obsolètes (VL 1970).

En 1986, les recettes des collectivités territoriales étaient d'un montant de 32 milliards d'euros alors qu'elles se montent à plus de 140 milliards aujourd'hui (ménages et entreprises) et constituent 66% de leur budget de fonctionnement.

La composante locale dans l'ensemble des prélèvements obligatoires a sensiblement augmenté, passant de 10,4% en 1986 à 14,3% en 2018.

Depuis la suppression de la Taxe professionnelle (TP) en 2010, la fiscalité locale repose

### Structure et rendements de la fiscalité locale en 2017 (en milliards d'euros)

	Communes & groupements	Départements	Régions	Total
Taxe d'habitation	22,3	-	-	22,3
Taxe sur le foncier bâti	18,6	14,2	-	32,7
Taxe sur le foncier non bâti	1,1	-	-	1,1
<b>Produits votés des 3 taxes « ménages »</b>	<b>41,9</b>	<b>14,2</b>	-	<b>56,1</b>
Cotisation foncière des entreprises (CFE)	7,7	-	-	7,7
Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)	4,7	4,1	8,8	17,6
Imposition forfaitaire des entreprises de réseaux (IFER)	0,6	0,3	0,7	1,5
Taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM)	0,9	-	-	0,9
<b>Produits des impôts économiques</b>	<b>13,8</b>	<b>4,4</b>	<b>9,5</b>	<b>27,7</b>
Droits de mutation à titre onéreux (DMTO)	2,9	11,1	0	14,1
Versement de transport	4,2	-	-	4,2
Taxe d'aménagement	0,9	0,5	0	1,5
Taxe d'enlèvement des ordures ménagères	7,1	-	-	7,1
Taxe sur les conventions d'assurance	0,1	7	0,1	7,1
Taxe sur les certificats d'immatriculation	0	-	2,2	2,2
Taxe sur la consommation finale de l'électricité	1,6	0,7	0	2,3
Taxe int. de cons. sur les produits énergétiques (TICPE)	0,1	6,1	5,8	12
Impôts et taxes Corse et outre-mer	0,9	0,1	0,7	1,7
Taxe de séjour	0,4	0	0	0,4
Droit de stationnement	0,4	-	-	0,4
Taxe d'apprentissage	0	0	2,2	2,2
Autres taxes	0,8	0,3	0,5	1,5
<b>Autres contributions</b>	<b>19,4</b>	<b>25,9</b>	<b>11,5</b>	<b>56,8</b>
<b>Total impôts et taxes</b>	<b>75,1</b>	<b>44,5</b>	<b>21</b>	<b>140,5</b>

Source : DGFIP, Insee.

avant tout sur les ménages et la pression fiscale s'est accentuée, notamment pour les classes moyennes. En dix ans, le rendement de la taxe d'habitation a augmenté de 6 milliards d'euros et la taxe foncière de 11,5 milliards, pour faire face aux transferts de missions entre l'État et les collectivités territoriales, ainsi qu'à la baisse des dotations de fonctionnement de l'État pour un montant de 216 millions d'euros en 2017.

La taxe professionnelle, qui représentait plus d'un quart des recettes fiscales des collectivités territoriales (en 2009 son produit s'élevait à 31,4 milliards), a été remplacée par divers impôts locaux sur les entreprises (voir plus loin la partie 2.5.4 sur les impôts de production).

### 1.5.2. La suppression progressive de la taxe d'habitation

Le gouvernement a décidé de supprimer progressivement la taxe d'habitation sur la résidence principale dans la loi de finances 2018. Ainsi, il prévoit que 80% des contribuables (17,6 millions de foyers) n'en seraient plus redevables à l'horizon 2020 sous certaines conditions de ressources et elle sera définitivement supprimée pour l'ensemble des foyers à l'horizon 2023, quel que soit le montant des revenus déclarés. Compte tenu des seuils de RFR (revenu fiscal de référence) retenus, environ 80% des ménages se trouvent dans le champ de la mesure, soit près de 22 millions de foyers redevables de la taxe d'habitation. Cette mesure a également pour consé-

quence de priver les collectivités locales de plus de 20 milliards d'euros par an, soit 25% de leurs recettes que l'État s'est engagé à compenser intégralement.

À terme, selon les données publiées par le ministère des Finances sur le site <https://www.impots.gouv.fr/portail/ouverture-des-donnees-publiques-de-la-dgfi>, les 20% des contribuables les plus aisés seront les grands gagnants de la réforme de la suppression de la taxe d'habitation puisqu'ils bénéficieront de plus de 44% des 17 milliards par an amputés sur le budget de l'État.

Les foyers les plus modestes économiseront 555 euros en moyenne d'ici à 2020, tandis que les 20% les plus riches profiteront d'un gain moyen de 1 158 euros en 2022-2023.

La suppression de cet impôt n'est donc pas une bonne nouvelle pour les collectivités locales qui ont vu leurs compétences s'élargir avec les lois de décentralisation MAPTAM en 2014 puis NOTRe en 2015 et les contraintes budgétaires décidées par le gouvernement. Pour faire face aux baisses constantes des dotations de l'État, les collectivités locales pouvaient également jouer sur les taux d'imposition qui sont votés chaque année pour leur permettre de conserver une part d'autonomie financière (taxe d'habitation, taxe foncière sur le bâti et sur le non-bâti). À ce titre, en 2018, 6 000 communes ont décidé de relever leur taux d'imposition pour compenser ces baisses de recettes. L'État est chargé d'assurer l'établissement et le recouvrement des impôts directs locaux

### Rendements de la Taxe d'habitation et de la Taxe foncière TH et TF

	2008	2017	Variation (euros)
Taxe d'habitation	13	19	+ 6 milliards
Taxe foncière	22,5	34	+ 11,5 milliards

Source : Insee, comptabilité nationale.

et prend à sa charge les dégrèvements accordés aux contribuables qui bénéficient des services sociaux, scolaires, culturels, sportifs et de l'amélioration ou des investissements dans les infrastructures (voirie, urbanisme, logement, transports publics, etc.).

Selon le gouvernement, la taxe foncière deviendrait désormais la principale source de financement des communes et intercommunalités et les départements se verraient affecter une part de la TVA pour compenser la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales.

Le gouvernement souhaite également reprendre le chantier de la réévaluation des valeurs locatives de la taxe foncière, qui sont toujours calculées sur une base des années 1970 et créent des disparités importantes d'une commune à l'autre sans prendre en compte le niveau des revenus des foyers fiscaux (la valeur locative d'un bien correspond au loyer annuel théorique qu'il pourrait produire s'il était loué dans des conditions normales).

Ces valeurs locatives ne reflètent pas l'augmentation des prix de l'immobilier dans certaines zones, en particulier dans les grandes agglomérations.

Pour Force Ouvrière, la fiscalité locale doit être équilibrée entre les particuliers et les entreprises car la pression fiscale s'est accentuée ces dernières années sur les ménages, en particulier sur les classes moyennes.

Elle doit tenir davantage compte du niveau des revenus des ménages et un effort doit être fait en matière de réactualisation des valeurs locatives afin de mieux correspondre à la valeur du patrimoine détenu par foyer fiscal et éviter de trop grandes disparités selon les territoires.

### 1.5.3. L'avenir de la fiscalité locale

La suppression de la taxe d'habitation acte également la participation accrue de l'État au

financement des départements et intercommunalités en leur affectant une part supplémentaire de TVA, alors que la taxe foncière (taxe foncière sur les propriétés bâties) pourrait financer intégralement le bloc communal dès janvier 2021. La loi de finances 2020 propose les modalités de la compensation par l'État aux communes avec l'activation d'un mécanisme correcteur visant à neutraliser les écarts entre la recette de la taxe d'habitation supprimée et la ressource de taxe foncière départementale transférée. Cela marque l'aboutissement d'un processus continu de reprise en main des finances locales par l'État.

Bien que l'État se soit engagé à compenser par le dégrèvement de taxe d'habitation dans les limites des taux et des abattements de 2019, l'inquiétude demeure pour les collectivités locales sur les modalités de cette compensation et, au-delà, la pérennité des ressources qu'elles recevront de l'État car celles-ci seront conditionnées à leur capacité future à réaliser des économies budgétaires. En effet, la compensation « à l'euro près » de la taxe d'habitation par l'État n'est plus assurée à partir de 2023, les conséquences seront potentiellement importantes sur le financement de services publics locaux.

La logique dite de contractualisation organise la baisse des dépenses publiques locales assortie de mécanismes de correction. Conformément à la loi de programmation des finances publiques, l'évolution des dépenses réelles de fonctionnement est fixée à 1,2% par an en valeur<sup>1</sup> sur la période 2018-2022. La contractualisation impose cette limitation des dépenses aux collectivités territoriales en contrepartie d'un maintien des dotations financières de l'État.

Le projet de loi de finances 2020 prévoit également de priver les conseils municipaux et communautaires de la possibilité de légiférer

pour fixer les taux de la taxe d'habitation, mais aussi de GEMAPI (Gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations) et de la taxe sur les locaux vacants.

Pour FO, il faut que l'État maintienne ses dotations globales de fonctionnement (DGF) et qu'il les revalorise afin de pouvoir financer les services publics de proximité pour faire face au désengagement de l'État et aux nombreuses missions transférées depuis des années aux collectivités territoriales. En effet, la DGF a baissé de plus de 10 milliards d'euros entre 2013 et 2017 (-26%) et les collectivités ont été contraintes de baisser leurs dépenses de fonctionnement, en particulier leurs dépenses de personnel. Il faut également rappeler que les prestations sociales versées par les départements aux allocataires des minima sociaux (RSA,

APA, etc.) sont incluses dans les dépenses de fonctionnement, ce qui explique en partie la hausse de leurs dépenses.

Les collectivités territoriales (communes, EPCI, départements, régions) doivent réaliser, selon le gouvernement, 13 milliards d'euros d'économies par an d'ici à 2022 et devront limiter leurs dépenses de fonctionnement à 1,2% par an, alors que la population augmente de 0,4% par an. Par ailleurs, l'État leur impose des objectifs de désendettement que beaucoup de communes ne pourront tenir.

Force Ouvrière s'interroge toujours sur l'impact de la suppression de la taxe d'habitation sur le maintien des services publics locaux au regard de son importance dans les recettes des collectivités locales et surtout sur leur autonomie fiscale à venir.

.....

Lorsqu'on déduit l'inflation, cela signifie une quasi-stagnation des dépenses publiques locales en volume, qui ne s'arrête pas aux dépenses de fonctionnement: la loi de programmation des finances publiques 2018-2022 fixe aussi les objectifs d'évolution de la dépense pour les administrations publiques locales, établis à 0,4% en 2019, -0,4% en 2020, -1,6% en 2021 et -0,6% en 2022 en volume. Sur la période 2018-2022, les économies réalisées devraient s'élever à 13 milliards. En cas de non-respect des engagements, il est appliqué une reprise financière dont le montant est égal à 75% de l'écart constaté. Le montant de cette reprise ne peut excéder 2% des recettes réelles de fonctionnement du budget principal de l'année considérée (articles 8, 13 et 29 de la loi de programmation des finances publiques 2018-2022).



## II LA BAISSSE DES IMPÔTS DIRECTS SUR LES ENTREPRISES

Depuis 2008, selon les chiffres de l'Insee, les principaux impôts pesant sur les ménages (fiscalité sur la consommation, IRPP et CSG – fiscalité locale mise à part) ont augmenté d'une centaine de milliards d'euros, soit une augmentation de 30% en moins de dix ans<sup>1</sup>. En comparaison, les principaux impôts pesant sur les entreprises (impôts sur la production, impôts sur les salaires et IS – cotisations patronales mises à part) ont augmenté d'une dizaine de milliards, soit une augmentation d'à peine 7%.

Les lois de finances 2018 et 2019 ont confirmé les réformes annoncées, qui ont eu pour conséquence d'accélérer la baisse de l'impôt sur les sociétés. Les recettes nettes de l'IS représentaient en 2017 seulement 11% des prélèvements obligatoires de l'État contre 17,4% en 2001<sup>2</sup>. Toutefois le rendement de l'IS est très faible malgré un des taux d'imposition les plus élevés des pays de l'OCDE. En France, l'impôt sur les sociétés ouvre droit effectivement à des crédits d'impôts

et déductions importantes et les grandes entreprises bénéficient de baisses d'impôts conséquentes grâce, notamment, à l'instauration du CICE et du CIR (cf. paragraphes suivants 2.5), ce qui explique le faible rendement de l'IS.

Par ailleurs, le gouvernement souhaite également une réforme des impôts de production qui, selon lui, pénalisent les secteurs les plus exposés à la concurrence et qui sont plus élevés que dans les autres pays européens (taxe sur le foncier bâti, sur la valeur ajoutée ou sur le chiffre d'affaires (cf. paragraphe suivant 2.5.4).

<https://www.latribune.fr/economie/france/fiscalite-des-ecarts-encore-considerables-entre-les-pme-et-les-grandes-entreprises-809957.html>

<https://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/pbrief/2018/OFCEpbrief38.pdf>

<sup>1</sup>La principale difficulté dans ces éléments de chiffrage réside dans la partition entre ce qui est payé par les ménages et ce qui l'est par les entreprises. Dans les chiffrages dont il est question ci-dessous, on considère que la « fiscalité sur la consommation », que l'Insee appelle les « autres impôts sur la consommation », est *in fine* toujours à la charge des ménages. Ce débat qui est celui de l'incidence fiscale des impôts divise les économistes, mais nombreux sont ceux (et notamment l'OFCE) qui pensent que le payeur final est toujours le ménage et/ou le salarié.

<sup>2</sup>Note OFCE n°38 du 16 octobre 2018.

## 2.1. Évolutions de la fiscalité des entreprises

Depuis des années, les gouvernements ont multiplié les mesures de réduction des prélèvements obligatoires en direction des entreprises qui sont compensées en partie par une hausse des impôts et taxes des ménages, salariés, retraités...

Cette politique de transferts fiscaux en faveur des entreprises s'illustre à travers la baisse des cotisations sociales patronales (remplacement du CICE par une réduction de cotisations pérenne au 1<sup>er</sup> janvier 2019) qui représente déjà 42 milliards d'euros de manque à gagner pour l'État pour la seule année de bascule 2019.

À cela vont s'ajouter 2,4 milliards liés à la baisse du taux d'impôt sur les sociétés et 500 millions liés à la suppression du forfait social – programmée dans la loi PACTE – sur l'intéressement dans les entreprises de moins de 250 salariés et également sur la participation dans celles de moins de 50. Auparavant, le forfait social constituait une ressource de l'ordre de 5 milliards d'euros par an au profit de la Sécurité sociale et en particulier de la branche vieillesse. Cette mesure va mécaniquement pénaliser les ressources de la Sécurité sociale.

En complément de la baisse du forfait social, le gouvernement entend également favoriser le développement et l'appropriation des plans d'épargne salariale via un ensemble de mesures figurant dans la loi PACTE. Le gouvernement a donc souhaité également stimuler l'actionnariat salarié dans les entreprises. Le cadre légal élargit ainsi les possibilités de recours à des offres d'actionnariat salarié (simplifications dans les SAS, sociétés par actions simplifiées) et crée des incitations sociales et fiscales (forfait social réduit à 10% pour les abondements de l'employeur en cas de choix de placement du salarié

en faveur du produit d'actionnariat salarié). FO rappelle qu'elle n'est pas favorable à l'actionnariat salarié comme mode de rémunération et privilégie les salaires pérennes et leurs augmentations.

En ajoutant les mesures figurant dans la loi PACTE, celles en faveur du régime fiscal de groupe, l'assouplissement du dispositif Dutreil sur l'exonération des droits de mutation, le gouvernement procède à un transfert de richesses important vers les entreprises. À travers cette politique centrée sur l'offre au détriment des ménages et de la consommation, le gouvernement contribue à aggraver les inégalités sociales et fiscales.

En ce sens, l'objectif de réduire l'impôt sur les sociétés pour atteindre 25% en 2022 – tout en maintenant un taux de 15% pour les PME – va engendrer une chute des recettes fiscales et menacer l'équilibre entre la fiscalité des ménages et celle des entreprises. Le comité de suivi des aides publiques a chiffré à 110 milliards le montant d'aides publiques aux entreprises et à 200 milliards le montant de ces aides si on y inclut les dépenses fiscales déclassées, devenues des « modalités particulières de l'impôt sur les sociétés ». Avec le CICE et le Pacte de responsabilité, c'est une quarantaine de milliards par an supplémentaires qui ont été accordés aux entreprises. Le total des aides publiques atteint le chiffre considérable de près de 150 milliards.

## 2.2. L'impôt sur les sociétés

D'après une étude de l'OCDE, le taux effectif d'impôt sur les sociétés est plus élevé en France, derrière l'Inde, le Congo et Malte.

En 2000, plus de 50% des États affichaient un taux d'IS supérieur à 30% alors qu'en 2018 seuls 20% ont conservé ce niveau

d'imposition. La France est engagée dans le même processus de réduction du taux d'imposition sur les sociétés. Entre 2008 et 2017, selon l'Insee, l'impôt sur les sociétés a baissé de 12,5 milliards. Une nouvelle baisse est engagée depuis 2017, confirmée dans la loi de finances 2020 pour atteindre un taux de 25% en 2022. Les grandes entreprises (au-delà de 250 millions d'euros de chiffre d'affaires) voient leur taux d'impôt sur les sociétés baisser de 33,3% à 31%, tandis que le taux d'imposition pour les autres entreprises passe de 31% à 28% en 2020. La perte de recettes engendrée par l'abaissement du taux nominal doit être analysée parallèlement à la taille de l'assiette taxable, c'est-à-dire aux dépenses fiscales qui peuvent être particulièrement importantes.

Pour les grandes entreprises, le taux normal d'impôt sur les sociétés sera relevé à 31% pour la fraction supérieure à 500 000 euros de bénéfice imposable pour les exercices ouverts à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020 et serait imposé à 27,5% pour les exercices ouverts à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021 pour la totalité du bénéfice. Toutefois, elles profiteront de la baisse du taux normal de 25% prévu pour toutes les entreprises à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2022.

Si l'impôt sur les sociétés est effectivement plus élevé en France que dans d'autres pays, son assiette est très étroite et son rendement faible.

Malgré l'existence d'un taux réduit à 15% pour les PME (appliqué à la tranche inférieure de 38 120 euros et réservé aux entreprises dont le CA est inférieur à 7,63 millions d'euros

et dont le capital a été entièrement libéré); les grandes entreprises et celles du CAC 40 sont moins imposées grâce aux niches fiscales comme le CIR ou d'autres dispositifs tels que les exonérations sur plus-values lors de la cession d'entreprises ou encore le régime de l'intégration fiscale (mère/filles) ou l'optimisation fiscale.

Le rendement de l'impôt sur les sociétés est en conséquence très faible, notamment à cause de la fiscalité dérogatoire (régime de l'intégration fiscale<sup>1</sup> et du régime fiscal des plus-values sur cession de filiales et titres de participations (niches Copé) qui va encore avantager les grands groupes du CAC 40 au détriment des PME.

En conséquence, le rendement de l'impôt sur les sociétés ne cesse de diminuer: il rapportait 50 milliards en 2007 contre 27,4 milliards en 2018 (chiffres PLF 2018) et 31,8 milliards attendus en 2019. Ces mesures devraient coûter au budget de l'État au total 11 milliards sur la période 2018-2022.

### **2.3. La suppression de la taxe à 3% sur les dividendes**

Elle a été créée par la seconde loi de finances rectificative du 16 août 2012 qui introduit une « contribution additionnelle » à l'impôt sur les sociétés au titre des montants distribués pour les grandes entreprises (les PME, c'est-à-dire les entreprises de moins de 250 salariés et dont le chiffre d'affaires annuel n'excédait pas 50 millions d'euros ou dont le total du bilan était inférieur à

<sup>1</sup>Le régime de l'intégration fiscale permet à une société dite « mère » de se constituer seule redevable de l'impôt sur les sociétés pour l'ensemble de ses filiales. En d'autres termes, ce régime permet de compenser, au niveau de la mère, l'ensemble des pertes et des bénéfices réalisés dans l'ensemble des filiales du groupe. Ce régime est en réalité très favorable aux grands groupes et multinationales pour faire de l'optimisation fiscale et réduire leur bénéfice imposable à l'IS.

43 millions d'euros, ont été exemptées de cette taxe). Cette taxe n'a cessé d'être critiquée par les milieux d'affaires. Elle a surtout été en grande partie invalidée par la Cour de justice de l'Union européenne, à la suite d'un recours porté par une vingtaine de grands groupes français et par le Conseil constitutionnel en France en 2017.

Le gouvernement a acté sa suppression dans la loi de finances 2018. Outre son invalidation juridique et les recours en contentieux des entreprises qui seront à la charge de l'État, elle a privé le budget de près de 2 milliards d'euros de recettes annuelles.

## 2.4. La baisse de la taxe sur les salaires

La taxe sur les salaires est due uniquement par les entreprises qui ne sont pas assujetties à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) ou qui sont exonérées de TVA sur au moins 90% de leur chiffre d'affaires annuel durant l'année précédant le versement des salaires. En 2016, la taxe sur les salaires comptait plus de 165 000 redevables. Elle concerne essentiellement les secteurs de la santé et du médico-social, d'une part, les entreprises du secteur financier, d'autre part.

Son produit est recouvré par la Direction générale des finances publiques (DGFiP) et, depuis 2006, affecté à la Sécurité sociale.

Son rendement était d'un montant de 13,3 milliards dans la loi de finances 2018.

À la différence de la plupart des cotisations sociales et de la CSG sur les revenus d'activité, la taxe sur les salaires comporte un barème progressif avec trois taux (4,25%, 8,50% et 13,60%) en fonction de la rémunération annuelle du salarié.

La loi de finances 2018 a abrogé le taux majoré à 20% qui était appliqué sur la tranche

de revenus annuels supérieurs à 152 279 euros. Cette mesure a représenté un manque à gagner pour l'État de 300 millions d'euros.

## 2.5. Les crédits d'impôts, les niches fiscales et les impôts de production sur les entreprises

### 2.5.1. Le Crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE)

Le CICE (Crédit d'impôt compétitivité emploi) a été instauré en 2013, à la suite du rapport Gallois, dans le but d'alléger le coût du travail, pour renforcer la compétitivité des entreprises face à la concurrence internationale. Il visait un objectif de baisse du coût du travail de l'ordre de 20 milliards d'euros par an pour les entreprises, et devait permettre la création d'un million d'emplois selon le Medef.

Né du « pacte de compétitivité » initié en octobre 2012, et concrétisé ensuite par la loi de finances rectificative pour l'année 2012 applicable au 1<sup>er</sup> janvier 2013, il concernait les entreprises imposables à l'impôt sur les sociétés (IS) ou à l'impôt sur le revenu (IR) et comptant des salariés.

Le calcul du crédit d'impôt reposait sur une assiette correspondant à la masse salariale des salariés dont les rémunérations brutes n'excèdent pas le seuil de 2,5 Smic annuel. Pour la première année (2013), le taux était de 4% et passe à 6% à compter de l'exercice 2014. Ainsi déterminé, le crédit d'impôt venait en déduction du solde de leur impôt dû l'année suivante.

Le taux du CICE est passé à 7% de la masse salariale pour l'année 2017 avant de revenir à 6% en 2018.

Le principe d'une transformation du CICE en allègement de cotisations sociales patronales

pérenne a été acté dans la loi de finances 2018 (article 42), avec application à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019. Cette transformation consiste en une réduction pérenne et immédiate de cotisations sociales patronales d'assurance maladie de 6 points jusqu'au seuil de 2,5 Smic, auquel s'ajoutent 4,05 points pour les salaires inférieurs à 1,6 Smic.

En conséquence, pour un salarié rémunéré au Smic, l'employeur ne verse quasiment plus aucune cotisation ou contribution sociale, cette mesure accentue encore la baisse du coût du travail des salariés peu qualifiés.

### **2.5.2. Coût du CICE pour les finances publiques et impact sur l'emploi**

Le coût du CICE pour les finances publiques aura été particulièrement élevé : près de 110 milliards d'euros depuis son instauration, dont 42 milliards pour la seule année de bascule en 2019, qui cumule les nouveaux allègements de cotisations et les remboursements pour l'année 2018. Le montant global cumulé devrait atteindre les 150 milliards en 2021. Pour FO, ce mécanisme de crédit d'impôt fiscal a toujours souffert d'un défaut de ciblage et d'absence de véritables contreparties en matière d'emplois ou d'investissements. Sous cet angle, sa transformation en simple allègement de cotisations sociales ne fait qu'accroître ces carences alors que l'efficacité des politiques d'exonération en termes de créations d'emplois est par ailleurs très contestable et ne fait pas consensus.

Dans sa première version, le CICE était de loin la dépense fiscale la plus coûteuse pour un impact, au mieux, très limité sur l'emploi et sur l'investissement ou encore l'exportation, comme en attestent les conclusions des rapports successifs du comité de suivi du CICE. Les exercices d'évaluation du CICE sont loin d'avoir été concluants mal-

gré des montants astronomiques distribués, l'impact sur la croissance et l'emploi est donc resté limité.

Le bilan dressé sur la période 2013-2018 est en effet peu favorable : une amélioration effective des marges des entreprises, mais qui ne se traduit pas par une dynamique des dépenses d'investissement, de recherche développement et des exportations. Avec une estimation non convergente des laboratoires chargés d'évaluer l'effet emploi (LIEPP et TEPP), il ressort un chiffrage moyen de l'ordre de 100 000 emplois sauvegardés ou créés sur la période 2013-2015, dans une fourchette large de 10 000 à 200 000. Les économistes de l'OFCE estiment de leur côté que le CICE a permis la création de 130 000 emplois en six ans.

Alors que dans le même temps ont été réduits les crédits de la mission « Travail et Emploi » (- 9% en 2018) et en particulier le nombre des contrats aidés et les aides temporaires à l'embauche, les choix opérés en faveur d'une pérennisation du CICE sous forme d'allègement général de cotisations sociales ont de quoi interroger.

En volume, seuls 200 000 contrats aidés ont ainsi été financés en 2018 contre près de 460 000 en 2016 au nom d'une inefficacité supposée et d'un coût jugé trop élevé, alors que plusieurs études récentes (Dares, DGEFP) mettent au contraire en évidence leurs effets globalement positifs en termes de réinsertion professionnelle des personnes les plus éloignées du marché du travail, sans compter le bénéfice économique, social et humain pour les bénéficiaires sortant d'une situation de chômage et d'exclusion.

Aucune expertise n'a pu conclure sur l'affectation réelle du CICE dans les entreprises bénéficiaires (soutien à l'investissement, créations d'emplois, hausse des salaires, et si oui, pour quelles catégories?), malgré l'obligation

## PACTE DE RESPONSABILITÉ

### FO avait déjà dénoncé, en 2014, les effets d'une politique économique très favorable aux entreprises sans contrôle et sans contrepartie

Avec les lois de finances rectificatives (PLFR) et les lois de finances rectificatives de la Sécurité sociale (PLFRSS) 2014, le gouvernement concrétisait son « Pacte de responsabilité et de solidarité ». En global, les aides consenties aux entreprises, sans aucune conditionnalité ni contrepartie, atteignaient le montant vertigineux de 40 milliards d'euros : 20 milliards au titre du CICE (Crédit d'impôt compétitivité emploi), 10 milliards d'allègements de cotisations patronales et 10 milliards de baisses d'impôts pour les entreprises.

Le collectif budgétaire d'alors était, dans le budget de l'État et dans celui de la Sécurité sociale, la traduction des premières mesures du Pacte de responsabilité et de solidarité privilégiant, dès 2015, les PME et TPE. Il prévoyait une baisse de la fiscalité des entreprises, en particulier de celle des PME et des TPE avec, pour ces dernières, la quasi-suppression de la Contribution sociale de solidarité des sociétés, la C3S. Toutes les entreprises bénéficiaient par ailleurs des nouveaux allègements de cotisations patronales en faveur des salaires situés entre 1 et 1,6 Smic. Ces allègements se cumulaient à d'autres déjà existants, et à partir de 2015, les employeurs ne versaient quasiment plus de cotisations patronales au niveau du Smic. De même, les indépendants

bénéficiaient à partir de 2015 d'une baisse des cotisations famille de trois points.

Les autres mesures prévues étaient ensuite étalées sur 2016 et 2017. En 2016, étaient mis en œuvre des allègements des cotisations patronales familiales pour les salaires plus élevés, c'est-à-dire pour les salaires compris entre 1,6 et 3,5 Smic – la baisse des cotisations famille étant de 1,8 point. En matière de fiscalité, un abattement complémentaire de C3S était institué et la contribution exceptionnelle d'impôt sur les sociétés supprimée. En 2017, la C3S était supprimée totalement et le taux de l'impôt sur les sociétés (IS) amorçait sa baisse pour atteindre 28 % en 2020 contre 33,33% initialement.

Parce que c'est essentiellement par l'intermédiaire d'un transfert fiscal sur les ménages qu'ont été financées les mesures d'allègement de cotisations patronales des entreprises, le PLFR 2014 prévoyait une mesure à destination des ménages modestes visant à compenser le caractère très déséquilibré de la politique fiscale menée depuis fin 2012 – et compenser les quelque 10 milliards de hausses de prélèvements fiscaux prévus dans la loi de finances 2014 initiale, qui ont fait suite à 12 milliards de hausse en 2013.

légale de consulter le comité d'entreprise et de retracer l'utilisation des sommes dans la base des données économiques et sociales, ainsi que dans les comptes annuels de l'entreprise ; ce droit de regard s'est donc avéré

purement théorique tandis que l'administration fiscale avait pour instruction de ne jamais remettre en cause le crédit d'impôt, et encore moins son remboursement, y compris en cas de dévoiement évident du dispositif.

Le CICE a aussi des effets contreproductifs sur l'évolution des salaires car l'entreprise est incitée à les contenir au maximum en deçà du seuil de 2,5 Smic afin de continuer à bénéficier de l'exonération de cotisations sociales. Selon le comité de suivi du CICE piloté par France Stratégie, il aurait permis d'augmenter le salaire des cadres alors que son objectif initial était de créer des emplois, notamment des emplois non qualifiés. Le nouveau dispositif d'allègement de cotisations sociales poursuit cette même logique d'arrosage automatique, sans aucune contrepartie ou conditionnalité imposée aux employeurs.

Les économistes du Conseil d'analyse économique recommandent d'ailleurs au gouvernement de supprimer les allègements pour les salaires supérieurs à 1,6 Smic et de réaliser ainsi des économies budgétaires d'un montant de 4 milliards en 2019. De même, les données publiées par l'Insee indiquent qu'en 2017 les entreprises du CAC 40 ont versé 56 milliards de dividendes à leurs actionnaires, soit 13 milliards de plus qu'en 2015, alors que sur la période, l'investissement et l'emploi n'ont pas vraiment connu d'embellie significative en France malgré les effets attendus du CICE. Selon la loi, le CICE ne devait en aucun cas financer la distribution de dividendes ou contribuer à augmenter la rémunération des personnes exerçant des fonctions de dirigeant.

**Enfin concernant son financement, Force Ouvrière rappelle que le CICE a été financé par une baisse des dépenses publiques (10 milliards d'euros); une hausse de la TVA et par la taxe carbone. Ce faisant, la fiscalité écologique a été détournée de son objet. En 2016, 3 milliards d'euros ont bien servi à financer en partie le CICE.**

**Pour Force Ouvrière, il faut, avant toute nouvelle baisse d'impôt sur les**

**entreprises, évaluer l'ensemble des aides publiques (fiscales et sociales) dont ont bénéficié les entreprises ces dernières années et surtout exiger de véritables contreparties en matière d'emplois ou d'investissements.**

### 2.5.3. Crédit impôt recherche (CIR)

Le CIR est la deuxième niche fiscale la plus importante pour les entreprises après le CICE. Il est créé en 1983 pour soutenir l'innovation, la recherche et l'emploi et n'a jamais fait l'objet d'une remise en cause depuis trente-six ans par les gouvernements successifs.

Le dispositif de ce crédit d'impôt est réservé aux entreprises industrielles et commerciales, ou agricoles relevant du régime normal<sup>1</sup>, avec un taux de 30% retenu au titre des dépenses engagées lorsqu'elles sont inférieures ou égales à 100 millions d'euros et de 5% pour les dépenses supérieures à ce montant. Depuis 2008, le CIR est calculé sur le montant global des dépenses et a conduit à une augmentation du nombre de bénéficiaires. Depuis cette réforme, la créance des bénéficiaires est passée de 4,5 milliards d'euros pour 13 400 déclarants dès 2008 à 19 700 entreprises en 2011 avec un CIR de 5,2 milliards d'euros. En 2015, il atteint 6,3 milliards pour plus de 15 000 entreprises bénéficiaires, mais il est très concentré sur une centaine de bénéficiaires qui perçoivent 34% des montants redistribués. Ces dépenses contribuent à baisser le rendement de l'impôt sur les sociétés chaque année.

Pourtant la France reste loin de l'objectif de consacrer 3% de son PIB à la recherche et à l'innovation, que fixe l'Union européenne à ses États membres. La France a certes vu son effort passer de 2,02% à 2,25% du PIB entre 2007 et 2016, mais elle reste devancée largement par l'Allemagne, qui y consacrait

2,9% de son PIB en 2016. Selon France Stratégie, les statistiques de 2015 – dernière année pour laquelle on dispose de données estimées – montrent que la réforme du CIR de 2008 s'est traduite par une multiplication par près de 2,6 du nombre des entreprises déclarantes (25 600 en 2015, 9 890 en 2007) et par un quasi-triplement de celui des bénéficiaires (20 200 en 2015, 7 000 en 2007) et de la créance fiscale (6,3 milliards d'euros en 2015, contre 1,8 milliard en 2007)<sup>2</sup>.

Sur l'efficacité du CIR en matière de créations d'emplois, si entre 2007 et 2012, 30 000 emplois de Recherche & Développement ont bien été créés, 82% l'ont été dans des entreprises de moins de 500 salariés alors qu'elles n'ont bénéficié que de 37% du CIR. À l'inverse, les entreprises de plus de 500 salariés n'ont créé que 18 % des emplois de R&D alors qu'elles ont bénéficié de 63% de la créance fiscale<sup>3</sup>.

Ce dispositif est également très coûteux selon la Cour des comptes (6,3 milliards d'euros en 2015 et 6,5 milliards en 2019) : le CIR a créé un effet d'aubaine pour les grandes entreprises profitant d'une ristourne fiscale de 30% sur les dépenses de recherche et développement, jusqu'à 100 millions d'euros. Pas de plafond pour le régime de groupe et les filiales\* qui font remonter le CIR au niveau de la société mère pour réduire l'impôt sur les sociétés.

Premier constat des magistrats de la Cour des comptes, malgré le CIR, la France n'investit pas autant dans la recherche que le

Japon ou l'Allemagne. Le deuxième est que le coût le plus important du CIR est concentré sur les plus grosses sociétés car la réforme du CIR de 2008 a laissé la possibilité aux groupes\* de calculer le CIR au niveau de chaque filiale, ce qui a permis à certaines d'entre elles de contourner le plafond de 100 millions d'euros et de multiplier par trois leurs créances vis-à-vis de l'État.

[\*NB: ce dispositif de régime fiscal de groupe (mère/fille) autorise une société à se constituer seule redevable de l'impôt sur les sociétés dû sur l'ensemble des résultats du groupe formé par elle-même et ses filiales, dont le capital est détenu à 95 % au moins directement ou indirectement par une même mère ou tête de groupe].

Le CIR permet donc un recours à l'optimisation fiscale pour ces grands groupes avec l'aide de cabinets spécialisés qui se rémunèrent en fonction de l'économie d'impôt réalisée. Or le CIR étant déclaratif, le contrôle fiscal sur place s'effectue *a posteriori*, souvent après le remboursement de la créance ou son imputation. De plus, l'État ne se donne pas vraiment les moyens pour contrôler la fraude qui dépend de deux ministères (ministère de l'Enseignement et de la Recherche, qui délivre un avis de conformité, et ministère des Comptes publics pour le contrôle fiscal).

En ce sens, les travaux de l'OCDE ont dénoncé cette optimisation fiscale des grandes entreprises et des manipulations de prix de transferts préjudiciables au niveau

.....  
<sup>1</sup>Régime du réel normal: régime fiscal et obligations fiscales concernant les entreprises qui réalisent un chiffre d'affaires HT supérieur à 789 000 euros pour les ventes et 238 000 euros pour les prestations de services.

<sup>2</sup><https://www.strategie.gouv.fr/publications/limpact-credit-dimpot-recherche>

<sup>3</sup>Rapport du 2 avril 2015 de l'association « Science en marche » sur le CIR, à partir de la commission d'enquête sénatoriale sur le détournement du CIR.

budgétaire, mais aussi au niveau des PME qui ne peuvent se permettre de tels montages. Confirmant le diagnostic de la Cour des comptes, les risques de fraude au CIR sont importants pour les grandes entreprises qui ont eu tendance à surévaluer leurs dépenses de R&D sans pour autant augmenter leurs investissements.

L'administration fiscale peut très difficilement combattre ces dispositifs compte tenu de la nature allégée des contrôles, qui s'apparentent de plus en plus à « de l'audit », de l'utilisation du rescrit ou avec l'apparition de la loi ESSOC votée en 2018 (loi pour un État au service d'une société de confiance), qui introduit la démarche de conseil plutôt que de contrôle et réduit la durée des contrôles des services de l'État pour les grandes entreprises. **En 2015, moins de 7% des entreprises bénéficiaires du CIR ont fait l'objet d'un contrôle fiscal.**

Comme pour le CICE, il n'existe pas assez de bilans précis sur le CIR, aussi bien au niveau de l'évaluation économique du dispositif que de son coût pour les finances publiques et sur la lutte contre son détournement, aussi bien au niveau de l'optimisation fiscale que de la fraude.

Force Ouvrière revendique un CIR (Crédit d'impôt recherche et développement), permettant davantage de suivi et de contrôle sur des applications concrètes en matière de développement de production et pouvant déboucher sur des emplois une fois les recherches abouties.

Les contrôles fiscaux doivent également être renforcés sur les dépenses éligibles relevant effectivement de la recherche & développement ou pour certains secteurs, comme le textile-habillement-cuir (dépenses de nouvelles collections - CIRT), qui n'ont pas d'activité industrielle et qui abusent de ce dispositif (dispositif limité du CIRT jusqu'au

31 décembre 2022 avec le PLF 2020 pour ce secteur d'activité).

## **2.5.4. Les impôts de production sur les entreprises**

Une note du Conseil d'analyse économique de juin 2019 a relancé le débat sur les impôts de production qui pèsent sur les entreprises. Évalués à 72 milliards d'euros, ils représentent 3,2% du PIB. Ces impôts sur la production (Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises - CVAE, Cotisation foncière des entreprises - CFE, taxe sur les salaires pour les entreprises non soumises à la TVA, Contribution sociale sur les sociétés - C3S ou Taxe foncière sur le bâti -TFB) sont les principaux prélèvements assis non pas sur le résultat mais sur les facteurs de production et la valeur ajoutée.

**La suppression de la taxe professionnelle en 2010 a contribué à une forte baisse de la fiscalité locale sur les entreprises.** Le passage de la taxe professionnelle (TP) à la CET (Contribution économique territoriale) aura permis une baisse de 10 milliards de la fiscalité sur les entreprises.

La réforme de la TP, dont l'objectif était de favoriser la compétitivité des entreprises, a eu un coût budgétaire de l'ordre de 4,5 milliards par an pour les finances publiques depuis 2010.

Elle a été remplacée par la Contribution économique territoriale (CET) et ses composantes (la Cotisation foncière des entreprises - CFE, ainsi que la Cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises - CVAE).

La CVAE est une composante de la CET qui est due par les entreprises à partir d'un certain seuil de chiffre d'affaires. Elle est calculée par application d'un taux à la valeur ajoutée produite par l'entreprise. La CFE est l'autre composante de la CET basée sur les biens

soumis à la taxe foncière où l'entreprise dispose de locaux et terrains.

La C3S finance le régime de protection sociale des travailleurs indépendants. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018, la C3S et sa contribution additionnelle sont fusionnées dans une contribution au taux de 0,16%.

Cette fiscalité est accusée de peser sur les facteurs de production et sur la compétitivité des entreprises. C'est pourquoi le Conseil d'analyse économique propose de supprimer la C3S puis la CVAE. Toutefois, certains impôts de production comme la CFE (rendement de 6 milliards d'euros en 2017) ne semblent pas être un frein à la compétitivité et la production des entreprises françaises, ni affecter leurs ventes (absence de lien entre la taxe et le chiffre d'affaires ou les exportations, y compris dans le secteur manufacturier).

De plus, la CFE finance avant tout les communes et intercommunalités et permet d'influencer les plans locaux d'urbanisme et la part du foncier réservée aux entreprises avec la création de zones d'activité, elle peut donner aux collectivités locales des marges de manœuvre fiscales non négligeables. C'est pourquoi le Conseil d'analyse économique recommande, dans sa note de juin 2019, de ne pas réformer cet impôt.

Dans son discours du 15 octobre 2019 sur le pacte productif, le ministre de l'Économie et des Finances, Bruno Lemaire, pointe à son tour une fiscalité de production trop élevée en France et propose la suppression de la C3S et une baisse de la CVAE, ainsi qu'une déduction fiscale pour les entreprises investissant dans la transition énergétique digitale en associant les partenaires sociaux et les collectivités territoriales afin de mettre en place de nouvelles compétences fiscales et sociales, notamment avec les régions.

Selon le groupe de travail du ministère de

l'Économie sur la fiscalité de production, rendu public en avril 2018, le produit de la CFE a augmenté de 3,2% par an entre 2012 et 2017, à la suite des revalorisations forfaitaires des valeurs locatives décidées par les lois de finances (48% de hausse de recettes de la CFE selon les données de la DGFiP), tandis que l'impact de la révision par la LFR 2010 (loi de finances rectificative) des valeurs locatives des locaux professionnels sur la taxation des entreprises industrielles a été limité grâce, notamment, à un coefficient de neutralisation.

Concernant les divers impôts de production recensés au sens de la comptabilité nationale, FO constate que certaines taxes concernent surtout les ménages (foncier bâti, TICPE, droits d'accises, jeux, droits de timbre, etc.) et ne permettent pas la distinction avec celles acquittées par les entreprises pour analyser l'impact des impôts de production sur la compétitivité des entreprises.

Par ailleurs, dans la comparaison avec les impôts de production de nos voisins européens, il faut établir une comparaison entre les mêmes assiettes. Ainsi, l'assiette foncière représente plus des deux tiers des impôts sur la production en Allemagne et plus de 80% au Royaume-Uni, alors qu'en Italie ou en France, la valeur ajoutée et la masse salariale constituent des éléments d'assiette importants.

Enfin, si le niveau des impôts de production et prélèvements fiscaux sur les entreprises paraissent importants en France, il faut également préciser que l'impôt sur les sociétés a été fortement atténué ces dernières années par le CICE et le CIR.

De plus, la comptabilisation dans les impôts de production en France de certains éléments liés à la masse salariale (taxe sur les salaires ou versement transport incombant à l'employeur) fausse la comparaison avec les pays de l'Union européenne.

Force Ouvrière rappelle que ces impôts de production jouent un rôle essentiel pour les finances locales dans un contexte de baisse de leurs ressources (suppression de la taxe d'habitation, qui va priver les collectivités locales de plus de 20 milliards d'euros en 2020 selon le Comité des finances locales).

Par ailleurs, leur baisse ou la suppression de ces contributions entraînerait inévitablement un nouveau transfert de la fiscalité vers les ménages.

**Pour FO, avant d'envisager une éventuelle baisse des impôts de production, un bilan des aides et subventions accordées sans contrepartie aux entreprises s'avère plus que jamais nécessaire dans le contexte d'une politique de baisse de la dépense publique.**



# III L'AUGMENTATION DES IMPÔTS INDIRECTS

## 3.1. La taxe sur la valeur ajoutée (TVA)

### 3.1.1. La TVA, principale ressource pour le budget de l'État

La TVA a été inventée en 1954 en France. Elle est devenue un impôt majeur pour les caisses de l'État : elle représentait près de la moitié des recettes nettes de l'État en 2017, soit 162 milliards d'euros. Il s'agit d'un impôt indirect supporté par tous les consommateurs sur les biens et services, sans tenir compte de leur capacité contributive. La TVA est acquittée par les entreprises, les administrations publiques et, de façon résiduelle, par le secteur associatif.

Le principe de la TVA s'applique à l'ensemble des personnes (physiques ou morales) qui exercent une activité de nature industrielle ou commerciale.

Le gouvernement peut utiliser les taux de TVA pour agir sur l'économie. En effet, il est possible de favoriser le développement ou la consolidation d'un secteur particulier en abaissant le taux de TVA applicable à ce secteur (ex. : diminution récente du taux de TVA pour le secteur de la restauration ou pour les travaux immobiliers de rénovation). Au contraire, il est également possible d'augmenter la charge fiscale pesant sur un secteur d'activité en augmentant le taux de TVA qui s'y applique.

La TVA a été adoptée par presque tous les pays de l'OCDE et ceux de l'Union euro-

péenne (UE) en 1967, où sa mise en œuvre est harmonisée par des directives.

Ses caractéristiques actuelles ont ainsi, pour l'essentiel, été définies dans une « 6<sup>e</sup> directive TVA » datant de 1977, modifiée plusieurs fois depuis et refondue dans une nouvelle directive en 2006.

Pour les pays de l'UE, les principes fondateurs de la libre circulation des biens et prestations de services nécessitaient le rapprochement des systèmes nationaux de TVA. La TVA a également connu une extension progressive dans les pays hors UE et 153 des 193 pays du monde ont adopté une taxe similaire ou proche de la TVA dans son principe.

Par ailleurs, sont exonérées les opérations qui, par nature, entrent dans le champ d'application de la taxe, mais qui ne sont pas soumises à l'impôt en vertu d'une disposition législative (prestations médicales, enseignement, prestations financières).

Enfin, la déduction de la taxe supportée en amont, principale caractéristique de la TVA, est le mécanisme qui permet de garantir la neutralité de la taxe pour les opérateurs économiques (taxe déduite par le fournisseur de biens ou de services et collectée par le client assujéti).

En 2015, dans son rapport sur la taxe sur la valeur ajoutée, le Conseil des prélèvements obligatoires souligne que le rendement de la TVA, bien que toujours dynamique, s'avère néanmoins fragilisé par les

différents phénomènes de fraude et les dispositifs dérogatoires, qui portent à la fois sur le champ des opérations taxables et les taux applicables. Il existe donc un potentiel de rendement largement inexploité que met en évidence la part limitée, en France, de la TVA dans le PIB et dans les prélèvements obligatoires, en comparaison des autres pays européens et de l'OCDE.

Sont notamment pointées dans ce rapport les difficultés liées à l'essor du commerce en ligne, qui constitue un vecteur de fraude croissant, ou encore celui de l'économie collaborative, qui atteint le principe de neutralité fiscale en rendant plus floue la distinction entre l'activité économique des entreprises et celle des particuliers.

Le Conseil des prélèvements obligatoires rappelle la nécessité d'une sécurité juridique accrue car les entreprises redevables sont les principaux collecteurs pour le compte de l'État face aux nouveaux risques de fraude, en particulier dans le commerce électronique international.

Force Ouvrière rappelle également que le taux normal de TVA a été augmenté à partir de janvier 2014 de 19,6% à 20% et le taux intermédiaire de 7% à 10%.

De même, la création de la taxe carbone a accru les tarifs des taxes intérieures de consommation sur les énergies fossiles (TICPE pour l'essence, TICGN pour le gaz, TICC pour le charbon).

Pour financer le CICE, le précédent gouvernement a décidé d'augmenter la TVA au 1<sup>er</sup> janvier 2014 (environ 6,5 milliards d'euros) et le dispositif de la taxe écologique pour 3,5 milliards d'euros.

Ainsi, avec l'augmentation du taux normal de la TVA, certains biens ou services essentiels aux ménages sont surtaxés tandis que les

prix à la pompe et la facture énergétique ont flambé pour une majorité de Français.

Selon l'Insee, les 10% des personnes les plus modestes consacrent 12% de leur revenu disponible à cette taxe, contre 5% pour les 10% les plus aisées, principalement en raison d'un taux d'épargne plus faible que celui des plus aisés<sup>1</sup>.

Ainsi, une hausse de la TVA touchant la majorité des produits, en particulier ceux imposés au taux normal, qui représentent environ 60% des dépenses de consommation taxées, a pour effet direct de court terme d'augmenter la pauvreté et les inégalités.

Les ménages seront donc touchés différemment par une variation des taux de TVA selon la composition de leur revenu disponible et leur position dans la distribution du niveau de vie. La perte de niveau de vie corrigé des 10% des personnes les plus modestes est plus de deux fois plus importante que celle du reste de la population: leur niveau de vie corrigé diminue en moyenne de 1,4% en termes réels, soit environ 80 euros par unité de consommation contre, au plus, 0,7% pour le reste de la population.

Selon cette même étude de l'Insee parue en février 2019, les personnes ayant un niveau de vie intermédiaire voient leur niveau de vie diminuer de 0,5% à 0,6%, soit environ 95 euros par unité de consommation (respectivement 0,5% et 280 euros pour les 10% les plus aisés).

Certes, cette hausse de TVA, entraînant une augmentation des prix (+1,1%), conduit l'année suivante à une revalorisation automatique des prestations sociales généralement indexées sur l'inflation et de la plupart des revenus (activité, patrimoine, pensions de retraite, allocations chômage...). Mais l'In-

<sup>1</sup>Insee, *Analyses* n°43, février 2019.

see ajoute que « si l'effet régressif de court terme est en partie contrebalancé par les effets redistributifs de moyen terme », trois ans après une telle augmentation de TVA, il manquerait 5 milliards d'euros dans la poche des ménages français.

Les effets différés de moyen terme compensent environ 55% du choc initial subi, calcule l'Insee.

En conclusion, « tous les indicateurs d'inégalités et de pauvreté augmentent l'année de la hausse de TVA », et « l'intensité de la pauvreté », qui mesure l'éloignement des personnes pauvres du seuil de pauvreté, s'aggrave à moyen terme pour les 10% les plus modestes. Pour Force Ouvrière, cette étude démontre bien qu'une augmentation des taux de TVA touche particulièrement les ménages les plus modestes et aggrave les inégalités en termes de niveau de vie.

Si la TVA est la principale ressource en termes de rendement pour le budget de l'État, cet impôt indirect sur la consommation est en conséquence un des plus injustes car il pénalise les ménages les plus modestes et, de surcroît, sa complexité et son reversement par les entreprises donnent lieu à une fraude importante, non seulement au niveau national mais au niveau de tous les pays de l'Union européenne.

### 3.1.2. La TVA : une ressource désormais importante pour la protection sociale

La TVA, premier impôt au budget de l'État, vient également alimenter le budget de la Sécurité sociale afin de compenser les exonérations de cotisations sociales par une affectation directe prévue par la loi de finances. Les mesures de suppression de cotisations chômage décidées par le gouvernement Macron ont également motivé le transfert de cet impôt indirect sur la consommation pour faire face aux pertes de recettes de la Sécurité sociale.

Le tableau ci-contre, issu du PLFSS pour 2019, permet de retracer cette évolution et la répartition de la TVA nette depuis 2013.

La TVA est donc en conséquence devenue une ressource indispensable alors que le financement du régime général de la Sécurité sociale et du FSV (Fonds de solidarité vieillesse) était assuré par les cotisations sociales en 1990 à hauteur de 92,8%. En 2019, l'ensemble des cotisations sociales et CSG ne représentent plus que trois quarts des recettes du régime général et FSV, alors que la TVA participe au financement à hauteur de 10% des recettes.

<https://www.la-protection-sociale-de-branche.fr/attachment/1560037/>

#### Chiffrage des augmentations de TVA et taxes indirectes de 2008 à 2017 (en milliards €)

Rendement TVA et taxes indirectes	2008	2017	Variation
TVA	138	162	+ 24 milliards
Autres impôts sur la consommation (TICPE, CSPE, tabac, alcool...)	75	106	+ 31 milliards
dont TICPE	24	30	

Source : Insee, comptabilité nationale.

Pour Force Ouvrière, cette compensation et ce mode de financement entre l'État et la Sécurité sociale sont responsables de la dégradation des comptes sociaux face à l'ampleur des exonérations patronales ou suppression de cotisations sociales. Ainsi, ce processus de financement accélère l'étatisation de la Sécurité sociale et met en danger la négociation salariale et le principe fondamental à l'origine de la Sécurité sociale que constitue le salaire différé.

Désormais, la TVA devient bien la troisième source de financement de la Sécurité sociale après la CSG et les cotisations patronales, pour un montant de 46,1 milliards d'euros affectés à la branche maladie : c'est plus du quart des recettes totales de TVA, soit 26% (cf. circulaire confédérale de la Protection sociale n°109/2019 du 5.06.2019).

### 3.2. L'augmentation de la fiscalité environnementale

Selon la définition donnée par l'OCDE, la fiscalité environnementale englobe les impôts, taxes et redevances dont l'assiette est constituée par un polluant, ou plus gé-

ralement par un produit ou un service qui détériore l'environnement ou qui se traduit par un prélèvement sur des ressources naturelles renouvelables ou non renouvelables. La contribution climat-énergie est la composante carbone des taxes intérieures de consommation sur les carburants fossiles (TICPE pour le pétrole, TIGN pour le gaz naturel et TICC pour le charbon). Exprimée en euro par tonne de CO<sub>2</sub>, elle est en définitive payée par les particuliers et entreprises et intégrée au prix final de l'essence, du fioul, gazole ou gaz naturel, elle est également soumise à la TVA.

La loi sur la transition énergétique en 2015 avait défini une trajectoire partant de 7 euros la tonne en 2014, mais devant atteindre 56 euros la tonne en 2020 puis 100 euros en 2030.

Selon le dernier rapport du Conseil des prélèvements obligatoires paru en janvier 2019, le produit des taxes environnementales a été de 51,1 milliards d'euros en 2017 au périmètre de la comptabilité nationale, (soit 2,23% du PIB) pour 74 milliards d'euros pour l'impôt sur le revenu et 35,5 milliards d'euros pour l'impôt sur les sociétés en 2017. Ainsi, contrairement à une idée largement

#### Répartition de la TVA nette depuis 2013 (en %)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Budget général de l'État	93,79	91,81	92,71	92,81	92,89	94,01	74,00
Organismes de Sécurité sociale	6,21	8,19	7,29	7,19	7,11	5,99	26,00
Dont CNAM	5,88	7,85	7,10	7,19	7,11	0,35	23,13
Dont régimes de Sécurité sociale au titre de la compensation d'exonérations ciblées	0,33	0,34	0,19	0,00	0,00	-	-
Dont Acooss au titre de ses missions de compensation à des organismes hors Sécurité sociale	-	-	-	-	-	5,64	2,87
<b>Total</b>	100	100	100	100	100	100	100

Source : PLFSS pour 2019, annexe 6.

répandue sur la faiblesse de la fiscalité environnementale en France, le montant total des recettes provenant des écotaxes et redevances fait apparaître un rendement budgétaire significatif en comparaison de l'impôt sur le revenu ou de l'impôt sur les sociétés. La fiscalité environnementale a augmenté de manière importante en 2018 avec l'alignement du prix du diesel sur celui de l'essence et a généré une perte de pouvoir d'achat pour les ménages. Toutefois, dans le cadre des mesures d'urgence adoptées fin 2018, le gouvernement a annulé la hausse de la taxe carbone qui aurait dû passer de 44,60 euros à 55 euros la tonne au 1<sup>er</sup> janvier 2019.

La composante carbone génère des recettes fiscales d'un montant élevé : 3,8 milliards en 2016 et plus de 8 milliards en 2018, l'augmentation devrait se poursuivre d'ici à 2022. Au total, la TICPE (Taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques) devait rapporter 17 milliards d'euros de recettes à l'État en 2019 (contre 13,3 milliards d'euros en 2018), ce qui en fait toujours la quatrième ressource de son budget après la TVA (130,3 milliards d'euros de recettes prévues dans le PLF 2019).

En 2018, la taxe carbone a augmenté en moyenne de 275 euros la facture énergétique des ménages français. Elle aggrave les inégalités économiques et territoriales car les 10% les plus pauvres sont trois fois plus touchés en proportion de leurs revenus que les 10% les plus riches.

[https://www.lemonde.fr/idees/article/2018/11/16/gilets-jaunes-comment-rendre-juste-la-taxe-carbone-et-minimiser-ses-impacts-sociaux\\_5384629\\_3232.html](https://www.lemonde.fr/idees/article/2018/11/16/gilets-jaunes-comment-rendre-juste-la-taxe-carbone-et-minimiser-ses-impacts-sociaux_5384629_3232.html)

Pour FO, les mesures mises en place pour compenser cette fiscalité, comme le chèque énergie d'un montant annuel de 200 euros en 2019 sous conditions de ressources, sont insuffisantes (coût pour l'État estimé à 740

millions d'euros). Pour mener une transition écologique socialement juste, cela passe aussi par l'augmentation du chèque énergie et l'élargissement du champ de ses bénéficiaires (actuellement limité à 4 millions de ménages). En effet, la France compte 12 millions de personnes en précarité énergétique (6 millions de ménages) qui sont endettées, au titre de leur facture énergétique, pour des montants sans commune mesure avec le montant du chèque énergie.

FO considère que l'accès à l'énergie constitue une nécessité vitale. Il est donc nécessaire de concilier la politique de neutralité carbone avec la lutte contre la précarité énergétique en revalorisant le chèque énergie à hauteur des besoins essentiels.

FO réclame en conséquence des investissements et des moyens supplémentaires pour la rénovation énergétique des logements, qui génère des dépenses importantes pour les ménages et constitue un gisement d'emplois important.

Afin de compenser l'augmentation de la fiscalité environnementale, FO revendique la généralisation d'une prime de transport de 400 euros par an pour compenser une partie du coût du transport individuel pour les salariés qui n'ont pas d'autres choix que d'utiliser leur véhicule pour se rendre sur leur lieu de travail.

En une trentaine d'années, le système fiscal français a beaucoup perdu de sa progressivité, ce qui a affaibli sa capacité à réduire les inégalités de revenus et de niveaux de vie.

La majeure partie des recettes fiscales supportée aujourd'hui par les ménages provient d'une fiscalité non progressive, c'est-à-dire d'une fiscalité qui ne prend pas en compte leur niveau de revenu.

Les lois de finances 2018 et 2019 ont contribué à augmenter de façon significative les impôts pesant sur les ménages tout en

aggravant la perte de progressivité : notamment avec les divers instruments fiscaux liés à la politique « zéro carbone » et à la fiscalité environnementale.

Ainsi, les principales explications à cette hausse massive de la fiscalité sur les ménages sont l'augmentation de la fiscalité sur la consommation avec l'augmentation importante de la Contribution au service public de l'électricité (CSPE) et la création de la « contribution climat énergie » ou la « taxe carbone », qui a consisté à accroître les tarifs des taxes intérieures de consommation sur les énergies fossiles (TICPE, TICGN, TICC).

**Pour Force Ouvrière, pour être efficace, la fiscalité environnementale doit être juste et redistributive. L'atteinte des objectifs environnementaux passe par l'acceptation de la population.**

La contestation sociale de l'automne 2018 est la preuve que le passage en force n'est pas la bonne solution. Pour FO, il s'agit de prioriser les mesures incitatives plutôt que contraignantes.

Concernant les politiques énergétiques, FO revendique un service public gaz/électricité porteur d'égalité et de solidarité, fondé sur le principe de péréquation tarifaire et garantissant un prix identique, tant en métropole que dans les régions outre-mer (y compris dans les DROM et les COM).

# IV LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE FISCALE ET L'OPTIMISATION FISCALE

## 4.1. L'évaluation de la fraude fiscale

L'évasion fiscale ou la fraude fiscale désignent des pratiques illicites permettant d'échapper à l'impôt, alors que l'optimisation fiscale ou l'évitement fiscal sont des opérations qui consistent à utiliser les textes réglementaires dans le but de réduire le montant des impôts dus par une personne physique ou morale, souvent avec l'aide de cabinets d'avocats spécialisés en droit fiscal.

La Commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale chiffre entre **2% et 3% du PIB les montages fiscaux légaux ou d'optimisation fiscale**, ainsi que les abus de droit, destinés à contourner l'impôt.

Au niveau européen, l'évasion fiscale est estimée par la Commission à **1 000 milliards d'euros** au sein de l'UE des 28 et elle chiffre le manque à gagner, uniquement pour la **fraude à la TVA en France, à 20 milliards d'euros**.

Même si les évaluations de la fraude fiscale diffèrent selon les experts et économistes (dernière étude britannique du professeur Richard Murphy, de l'université de Londres en janvier 2019, **chiffant l'évasion fiscale en France à 118 milliards** « *The European Tax Gap* »), c'est un véritable fléau pour les finances publiques et notre système de protection sociale.

Compte tenu de cet enjeu important pour les finances publiques, le gouvernement a

commandé, en mai 2019, un rapport à la Cour des comptes pour évaluer la fraude fiscale aux prélèvements obligatoires en France.

Dans ce rapport rendu en novembre 2019, la Cour souligne que, contrairement à certains pays de l'OCDE, la France ne dispose pas d'une estimation régulière de la fraude fiscale sur les divers impôts et taxes.

Elle précise que la plupart des études effectuées dans des pays de l'OCDE (États-Unis, Royaume-Uni, Italie, Estonie) reposent sur une démarche d'estimation « d'écart fiscal » ou « Tax gap », qui désigne la différence des montants d'impôts entre ce qui devrait être recouvré au regard du respect de la législation fiscale et ce qui a été effectivement encaissé par l'administration.

En fait, ces estimations de la fraude reposent souvent sur les redressements issus des contrôles fiscaux (« méthode ascendante », d'après les résultats du contrôle fiscal et extrapolés au niveau économique pour l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur le revenu, ou « méthode descendante », évaluée d'après les recettes fiscales théoriques issues de la législation et la recette effectivement perçue pour mesurer l'écart fiscal en matière de TVA).

En 2007, le Conseil des prélèvements obligatoires avait estimé la fraude aux prélèvements obligatoires entre 28,9 milliards et 40,2 milliards (1,6% à 2,2% du PIB), qui pourrait donc s'élever en pourcentage du PIB

aujourd'hui entre 38 milliards et 52 milliards (méthode ascendante utilisée).

D'autres rapports de parlementaires datés de 2015 ont chiffré « l'évasion fiscale agressive » entre 40 milliards et 60 milliards en France, et les travaux de la Commission européenne à 1 000 milliards pour évaluer la fraude fiscale au sein des pays de l'UE et à **150 milliards pour la France** (ramenée au prorata du PIB).

Pour la Cour des comptes, il est impossible de produire, à ce jour, un chiffrage global faute de données suffisantes en France, mais elle estime le manque à gagner uniquement pour la TVA entre 12 milliards et 20 milliards. Il est en effet paradoxal de conduire des politiques de baisse de dépenses publiques pour rétablir l'équilibre des comptes publics, alors que des milliards de fraude fiscale ou d'optimisation fiscale agressive des grands groupes échappent chaque année à l'État, montants qui permettraient de combler largement le **déficit public de 76 milliards d'euros** en 2018 au sens de la comptabilité nationale.

Les montages fiscaux élaborés dans une économie mondialisée sont de plus en plus complexes. Les multinationales ont souvent recours à des sociétés écrans ou établissements bancaires permettant de diminuer l'impôt sur les bénéfices dans des pays à fiscalité privilégiée ou paradis fiscaux (Bermudes, Seychelles, Panama, Malte), ou tout simplement implantent leur siège social dans des pays où la fiscalité demeure un facteur d'attractivité au niveau des taux d'imposition des bénéficiaires (Irlande, Luxembourg...).

Il est d'ailleurs surprenant que la Commission européenne ne recense aucun état « non coopératif » dans l'Union européenne, dans l'OCDE ou chez certains partenaires commerciaux, alors que la Suisse, le Luxembourg, les Pays-Bas, l'Irlande, Israël ou les pays du Golfe sont souvent impliqués dans des affaires de fraude fiscale ou blanchiment d'argent.

La complicité d'établissements bancaires est également évidente. Ainsi, 37 banques de l'UE sont présentes dans les 30 paradis fiscaux recensés (Îles de Sainte-Lucie, Singapour, Hong Kong...) selon une étude réalisée par le CEPII en 2018 (Centre d'étude prospective et informations internationales) et y réalisent 18% de leur chiffre d'affaires.

Une autre méthode d'évasion fiscale est le recours aux prix de transferts entre filiales de grands groupes pour sous-facturer des opérations ou créer des opérations financières fictives afin de diminuer leurs profits. On dénombre plusieurs affaires d'évasion fiscale internationale ayant défrayé la chronique ces dernières années, souvent révélées grâce à des lanceurs d'alerte et ayant débouché sur des condamnations pénales pour fraude fiscale ou blanchiment (Panama Papers, la banque UBS, etc.).

Malgré le renforcement de l'échange automatique de renseignements en matière fiscale, mis en place en 2014 dans les pays de l'OCDE et visant à lutter contre le secret bancaire, il existe toujours des moyens pour contourner l'impôt dans une économie mondialisée, renforçant ainsi le sentiment d'impunité fiscale chez les citoyens.

Déjà en 2013, un rapport de l'Assemblée nationale pointait l'impuissance publique face aux paradis fiscaux et à l'évasion fiscale, rendant toujours plus d'actualité le proverbe de La Fontaine « *selon que vous serez puissant ou misérable, les jugements de cour vous rendront blanc ou noir* ».

**Pour Force Ouvrière, il est inconcevable que des failles dans la législation ou le recours à l'optimisation fiscale permettent aux multinationales ou aux contribuables aisés, grâce au recours à des juristes spécialisés en droit fiscal international, d'échapper aux**

**impôts et taxes dus en France. C'est une rupture du pacte républicain et du principe de l'égalité devant l'impôt.**

## **4.2. Les nouvelles mesures de lutte contre la fraude fiscale**

Le gouvernement affiche un nouvel arsenal pour lutter contre la fraude fiscale en avançant de nouvelles dispositions dans la loi de finances 2019.

Le projet de loi de lutte contre la fraude fiscale adopté par l'Assemblée nationale met fin au monopole de l'administration fiscale, qui devra dorénavant transmettre au parquet les dossiers pour lesquels les droits éludés par les contribuables dépassent le seuil de 100 000 euros et qui ont donné lieu à des pénalités importantes.

Après avoir obtenu la levée du secret fiscal, le parquet sera libre d'exercer ou non les poursuites pour fraude fiscale, la Commission des infractions fiscales (CIF) n'étant plus saisie pour ces dossiers.

Les effets attendus de cette fin du « verrou de Bercy » devraient déboucher sur une augmentation du nombre d'affaires transmises à la justice. Autre nouveauté, l'administration pourra publier les noms des contribuables mis en cause (« name and shame »).

Par ailleurs, a été introduite une nouvelle mesure dérogatoire qui va créer une justice à deux vitesses et permettra aux entreprises d'éviter les poursuites judiciaires avec la **procédure du « plaider coupable »** en contrepartie du paiement d'une **amende d'intérêt public** (calquée sur la procédure de la Convention judiciaire d'intérêt public - CJIP, déjà mise en place en 2016 dans le cadre de la loi Sapin 2 pour des faits de corruption, trafic d'influence et de blanchiment de fraude fiscale). Le paiement de cette amende

aura pour conséquence l'extinction de l'action publique et évitera une condamnation pénale pour les personnes morales passibles du délit de fraude fiscale.

Enfin, en juillet 2019, une nouvelle police fiscale rattachée directement à Bercy (SEJF) a été mise en place. Ce nouveau service, composé d'agents issus de la Douane et de la DGFIP sous l'autorité d'un magistrat, disposera de moyens renforcés (écoutes, perquisitions, auditions, gardes à vue...) identiques à ceux de la Brigade nationale de répression de la délinquance financière (BNRDF), créée en 2010 et rattachée au ministère de l'Intérieur.

Malgré ces mesures, le gouvernement peine à convaincre qu'il veut réellement lutter contre la fraude fiscale organisée, et ce, pour plusieurs raisons. Les montants des droits sont en baisse constante, passant de 18 milliards en 2013 à 16,2 milliards en 2018, et les montants recouvrés de 10,1 milliards à 8,7 milliards en 2018.

La Cour des comptes a pointé, dans son dernier rapport de novembre 2019 sur la fraude fiscale, un recul du nombre de condamnations depuis dix ans. Sur la période 2008-2017, le nombre de condamnations pour fraude fiscale a reculé de plus d'un tiers, passant de 934 à 586.

En outre, si les sanctions prononcées en France pour fraude fiscale se sont durcies depuis quelques années (augmentation de peines de prison ou amendes plus importantes), elles restent modérées par rapport à certains pays comme les États-Unis et l'Allemagne, où les condamnations sont beaucoup plus sévères et dissuasives, ce qui peut conduire à un renforcement de la justice fiscale pour l'opinion publique pour les fraudes les plus caractérisées.

Par ailleurs, selon la Cour des comptes, la politique de lutte contre la fraude fiscale au

niveau interministériel n'a pas eu de pilotage efficace et manque d'impulsion : le Comité national de lutte contre la fraude (CNLF), créé en 2008, ne se réunit plus depuis des années, la Délégation de la lutte contre la fraude (DNLF) n'a plus de délégué national et le plan national de lutte contre la fraude n'a pas été actualisé depuis 2016.

Le gouvernement a programmé la baisse du taux de l'impôt sur les sociétés pour arriver à 25% en 2022 et préfère privilégier le droit à l'erreur (loi ESSOC) ou les cellules de régularisation pour les grandes entreprises, pour aller vers une **démarche de conseil plutôt que de contrôle**.

Partant du constat que les recettes du contrôle fiscal reculent chaque année (17,9 milliards en 2017 à 15,2 milliards en 2018), il préfère multiplier les annonces d'affichage auprès de l'opinion publique au lieu de donner de vrais outils et des moyens humains pour combattre la fraude fiscale.

Dans le PLF 2020 (annexes « *Lutte contre l'évasion et la fraude fiscale* »), le gouvernement précise : « *La multiplication du nombre de contrôles – points d'impacts – sera davantage ciblée sur des points précis, ce qui renforcera la présence de l'administration fiscale et conduira le plus souvent à des rappels moins lourds mais mieux recouverts.* »

Or, les résultats du contrôle fiscal du PLF 2020 montrent une **baisse importante des vérifications générales de comptabilité**, qui participe à la baisse des résultats du contrôle fiscal et qui est la conséquence directe de multiples suppressions de postes dans la sphère du contrôle fiscal.

Si les parlementaires peuvent se féliciter de la suppression du « verrou de Bercy », le projet de loi ne va pas réellement vers une vraie pénalisation du droit fiscal permettant d'envoyer un signal fort à l'évasion fiscale, qui représente un manque à gagner toujours

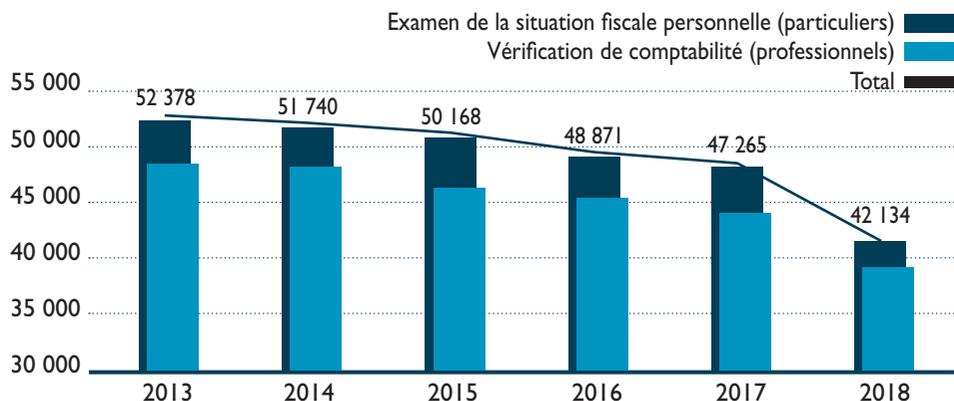
aussi important pour les finances publiques. À ce titre, la création d'un deuxième service de police fiscale (baptisé Service d'enquêtes judiciaires des finances - SEJF, sous l'égide du ministère de l'Action et des Comptes publics), avec 241 douaniers et 40 agents de la DGFIP détachés sous l'autorité d'un magistrat, paraît bien dérisoire pour mener à bien la mission répressive du contrôle fiscal avec seulement **3 812 vérificateurs en 2018 (contre 7 328 aux États-Unis et 4 450 en Allemagne)** pour le contrôle sur place et 10 000 agents dédiés à l'ensemble du contrôle sur pièces et sur place (soit à peine 10% de l'effectif total de la DGFIP).

En effet, les effectifs dédiés au contrôle fiscal en France sont plus faibles que dans d'autres pays de l'UE ou de l'OCDE et ce ne sont pas les nouvelles technologies de « Data mining » qui pourront, à elles seules, éradiquer la fraude fiscale, mais bien l'expertise et l'expérience professionnelle des agents chargés du contrôle sur le terrain.

La Cour des comptes souligne, dans son dernier rapport de novembre 2019, que la DGFIP a perdu 19% de ses effectifs entre 2008 et 2018, entraînant ainsi une baisse des contrôles sur place (baisse de 20% des vérifications de comptabilité de 2013 à 2018 et de 25% pour les particuliers sur la même période avec seulement 3 134 contrôles en 2018 pour les ESFP - Examens de situation fiscale personnelle).

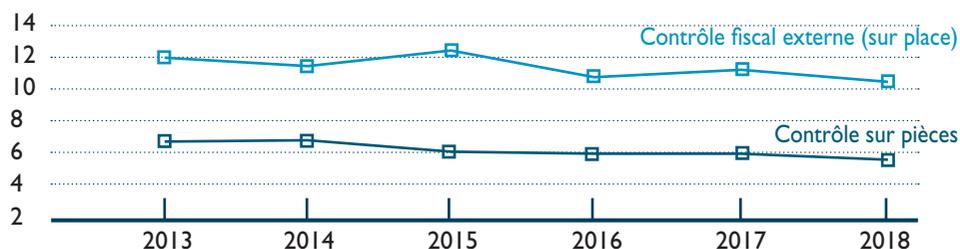
Afin de pallier la baisse des effectifs, la DGFIP a multiplié des « contrôles légers » plus ciblés qui ont, au contraire, renforcé la part des affaires à faible rendement ou « conformes » qui n'ont débouché sur aucun redressement. La baisse du nombre d'opérations et des opérations plus ciblées, censées compenser la baisse du nombre de vérificateurs (nouvelles procédures d'examens de comptabilité du bureau), ont conduit à la baisse des

## Baisse du nombre de contrôles sur place entre 2013 et 2018



Source : Cour des comptes, données DGFIP.

## Baisse des droits notifiés résultant du contrôle fiscal externe et contrôle sur pièces



Source : Cour des comptes, données DGFIP.

## Montant des droits notifiés et recouverts du contrôle fiscal (en milliards)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Montant des droits notifiés	18	19,3	21,2	19,5	17,9	16,2
dont STDR	0,1	1,9	2,7	2,5	1,3	0,4
hors STDR	17,9	17,4	18,5	17	16,6	15,8
Montant recouverts	10,1	10,4	12,2	11,1	9,4	8,7
dont STDR	0,1	1,9	2,7	2,5	1,3	0,9
hors STDR	10	8,5	9,5	8,6	8,1	7,8
Taux de recouvrement hors STDR	56%	54%	58%	57%	53%	54%

\*STDR : Service de traitement des déclarations rectificatives.

Source : Cour des comptes d'après les données du cahier statistique de la DGFIP.

résultats et n'améliorent en rien l'action des services de vérifications.

Enfin, la recrudescence et les changements incessants de méthodes de travail, ainsi que la prolifération d'indicateurs statistiques destinés uniquement à « l'audit interne » des directions (alimentation de nouveaux outils de gestion de scans de pièces de procédure de contrôle, comme l'application « Rialto-memo », ou de saisie des étapes de la procédure) ont accru les tâches administratives des vérificateurs au détriment des investigations du contrôle sur place et de la qualité des opérations.

Le nombre de contrôles fiscaux externes n'a en effet cessé de diminuer ces dernières années (plus de 50 000 opérations de contrôle fiscal externe en 2000 contre 44 287 en 2017). En moyenne, une entreprise n'est désormais contrôlée que tous les cinquante ans contre trente ans auparavant.

Pour Force Ouvrière, les suppressions d'emplois à la DGFIP dans les brigades de vérification ou autres services (PCE, BCR, PRF, SIE, PRS, etc.), dans le cadre de la géographie revisitée, vont impacter directement la mission du contrôle fiscal (programmation, contrôle, recouvrement) et vont à l'encontre de l'objectif recherché de renforcement de la lutte contre la fraude fiscale.

### 4.3. Fiscalité internationale des plates-formes et « taxe GAFA »

Les règles fiscales internationales actuelles prévoient que les bénéfices d'une entreprise étrangère ne sont imposables dans un État que dans la mesure où l'entreprise y possède un « établissement stable ».

En droit interne, la notion d'établissement stable est essentielle pour apprécier si des activités industrielles ou commerciales exer-

cées dans un État ou territoire autre que celui de la résidence de la personne morale concernée sont imposables au lieu de la résidence ou, au contraire, au lieu d'exercice de ces activités (sous réserve de l'application des conventions internationales).

Selon la Cour des comptes, avec le développement de l'économie numérique, certaines entreprises, principalement étrangères, qui réalisent pourtant une activité bénéficiaire auprès de clients établis en France, ne sont pas assujetties à l'impôt sur les sociétés en France, faute d'y détenir un établissement stable.

Avec l'essor du numérique, l'activité économique peut s'effectuer par l'intermédiaire d'une interface numérique dans la juridiction du marché sans aucune présence physique, comme c'est le cas pour la publicité en ligne et les plates-formes de réseaux sociaux.

Ainsi, les entreprises du numérique et les GAFA ont tout intérêt à transférer leurs profits dans des pays à fiscalité privilégiée, avoir recours à l'optimisation fiscale ou éviter l'impôt.

Selon le Conseil d'analyse économique (CAE), l'optimisation fiscale est plus importante pour les entreprises centrées sur le numérique que pour le reste de l'économie. Les pays du G20 de l'OCDE, sous les pressions politiques, sont amenés de nouveau à discuter et envisager une solution au niveau mondial.

La Commission européenne a proposé une taxe sur les services numériques transitoires (DST) au taux de 3% dans l'UE, qui serait abrogée lors d'une éventuelle disposition prise au niveau mondial.

Selon la Commission européenne, le taux d'imposition moyen des multinationales du numérique, qualifiées de GAFA, n'est en effet que de 9%, contre 23% pour les entreprises européennes en général.

Une « taxe GAFA », promulguée en France en juillet 2019, a ainsi été créée au taux de

3% sur le chiffre d'affaires de certaines activités du numérique (groupes dépassant les 750 millions d'euros au niveau mondial et plus de 25 millions d'euros en France) et pourrait générer un chiffre d'affaires de 400 millions en 2019 selon le ministère des Finances. Cette « taxe GAFA » française concerne une trentaine de grands groupes (Alibaba, Amazon, Apple, Ebay, Google, Groupon, Rakuten, Schibsted, Wish, Zalando, Amadeus, Axel Springer, Booking, Expedia, Match.com, Randstad, Recruit, Sabre, Travelport Worldwide, Tripadvisor, Uber, Criteo, Facebook, Microsoft, Twitter, Verizon...).

Trois activités seront concernées par cette taxe: les publicités en ligne, la vente à des tiers des données personnelles et l'intermédiation, c'est-à-dire les plates-formes qui renvoient l'internaute vers un site tiers. Cette fiscalité porte aussi sur la revente de données personnelles à des fins publicitaires. Un mécanisme de déduction a par ailleurs été imaginé par Bercy pour éviter de pénaliser les groupes français assujettis à l'impôt sur les sociétés en France.

En revanche, selon Bercy, une entreprise qui met en vente sur son site Internet ses propres marchandises n'aura pas à s'en acquitter. Par exemple, une entreprise vendant des biens d'équipement pour les ménages sur son site Internet ne sera pas taxée car il ne s'agit pas de mise en relation entre deux internautes.

Au niveau de l'Union européenne, cette taxe aurait pu s'élever à 5 milliards d'euros par an selon le CAE, mais le projet a été retoqué en l'absence d'unanimité des 27 pays de l'UE. Selon les économistes, l'instauration de cette taxe pose nombre de problèmes d'application car « l'industrie du numérique » touche aujourd'hui tous les secteurs d'activité.

Les GAFA ne sont pas les seules à utiliser l'optimisation fiscale. Dans une économie mondialisée, cela peut conduire à des doubles impositions et la taxe sur le chiffre

d'affaires peut être répercutée directement sur le consommateur au niveau local ou sur les professionnels.

Les plates-formes de vente en ligne ne généreraient pas moins de 100 milliards d'euros de chiffre d'affaires en France en 2019 et 621 milliards en Europe (source: Fédération du e-commerce et ventes à distance - FEVAD).

En matière de TVA, selon l'OCDE, 60% des envois en provenance des pays tiers ne respectent pas les règles territoriales de TVA, et ce, malgré les mesures prises, en octobre 2018, pour lutter contre la fraude fiscale en France et relatives à la solidarité de paiement de la TVA des plates-formes vis-à-vis de leurs utilisateurs professionnels.

Par ailleurs, une bonne partie des bénéfices réalisés par les géants du numérique sur le territoire français est taxée dans d'autres pays qui ont une fiscalité plus avantageuse.

La taxe de 3% paraît disproportionnée et dérisoire face au chiffre d'affaires réalisé par les géants du numérique (Google, Apple, Facebook, Amazon, Microsoft) et le gouvernement français a d'ailleurs annoncé que si un accord est trouvé en 2020, comme prévu, il supprimera sa taxe sur les GAFA.

De leur côté, les États-Unis ont d'ores et déjà dénoncé la décision française qui arrive à un moment de tensions commerciales, au motif que l'utilisation du numérique concerne toutes les entreprises et que le secteur n'a pas à être taxé de manière spécifique. Une guerre économique et fiscale est donc en train de se jouer, les États-Unis brandissant des mesures de rétorsion sur les produits français à l'importation.

Un espoir pourrait tout de même être envisagé grâce aux travaux de l'OCDE dès 2020 (<http://www.oecd.org/tax/beps/policy-note-beps-inclusive-framework-addressing-tax-challenges-digitalisation.pdf>), dans le cadre de négociations internationales per-

mettant de réguler le commerce mondial du numérique.

En France, le gouvernement veut s'attaquer également à la fraude à la TVA sur les plates-formes de commerce en ligne, la loi de finances 2020 prévoit de transposer les dispositions de l'article 2 de la directive UE/2017/2455 du 5 décembre 2017 (directive dite « e-commerce ») qui modifie la directive TVA avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 2021.

Ce dispositif vise à lutter contre la fraude à la TVA et donc à augmenter les rentrées fiscales de TVA pour les États membres. Le montant de la fraude à la TVA intra-communautaire s'élève à 147 milliards d'euros (dont 20 milliards pour la France), selon le dernier rapport de la Commission européenne. Cette directive comporte deux changements majeurs : création d'un guichet unique et responsabilité de la collecte de la TVA par les plates-formes e-commerce.

**Pour Force Ouvrière, seule une fiscalité harmonisée en Europe et à l'international au niveau des accords de l'OCDE peut permettre une lutte efficace contre l'optimisation et la fraude fiscale du commerce en ligne.**

Les entreprises multinationales peuvent en effet utiliser les différentes législations fiscales ou les conventions fiscales afin de domicilier leur siège dans des pays à fiscalité privilégiée ou dans les pays où les obligations fiscales sont les moins contraignantes.

Cet évitement fiscal des plates-formes électroniques ou GAFAM doit donc s'inscrire dans le cadre de la lutte contre la fraude fiscale internationale, en particulier en définissant des critères de territorialité permettant de mieux localiser ces activités immatérielles et pour permettre aux États de domicilier les multinationales dans le pays où elles réalisent véritablement leurs activités et leurs profits.

Cette lutte doit aussi passer, comme le

préconise le CAE, par des dispositions luttant contre les prix de transferts, et ce, pour éviter une évasion fiscale dans des filiales de multinationales domiciliées dans des paradis fiscaux ou dans des pays à fiscalité plus favorable.

Selon le CAE, les transferts de bénéfices de la France s'élèvent à 32 milliards d'euros pour l'année 2015, ce qui correspond à une perte annuelle de recettes fiscales de 10 milliards d'euros.

# V UNE ADMINISTRATION FISCALE AFFAIBLIE

**Force Ouvrière dénonce l'ampleur des suppressions d'emplois à la DGFIP (40 000 en vingt ans) et 45% d'implantations de proximité supprimées, en particulier les trésoreries.**

Au ministère des Finances, à la suite des consultations des milieux patronaux, le gouvernement a souhaité mettre en place cette année un service de conseil pour les grandes entreprises au sein de la DGE (Direction des grandes entreprises), en s'inspirant des pratiques britanniques ou néerlandaises, dans le cadre d'un partenariat, afin de rendre des avis sous forme de rescrit (avis écrit opposable à l'administration fiscale), ou proposer aux entreprises d'éventuelles régularisations d'impôts sans pénalités.

Cet accompagnement fiscal a pour but, selon le gouvernement, d'améliorer les relations avec l'entreprise et s'inscrit dans le même esprit que le service de régularisation mis en place pour les particuliers (STDR - Service de traitement des déclarations rectificatives) par le précédent gouvernement, pour rapatrier les avoirs détenus à l'étranger non déclarés et pour éviter aux contribuables les plus aisés des pénalités importantes ou des poursuites pénales.

Ce processus pose la question de l'équité fiscale face à la loi fiscale. En effet, les grandes entreprises bénéficient déjà des conseils des cabinets d'expertise comp-

table, des commissaires aux comptes ou de conseillers fiscaux et certaines ont recours à l'optimisation fiscale.

Dans un contexte de pénurie, de sous-effectifs et de baisse de la dépense publique, le gouvernement choisit d'accompagner au lieu de contrôler, ce qui est l'aveu même de son impuissance à mener à bien la mission régalienne du contrôle fiscal et à rendre compte de son action au Parlement.

Par ailleurs, la volonté du gouvernement est bien de poursuivre le démantèlement des services fiscaux dans leur ensemble, en **fusionnant les services et en mettant fin à la séparation entre l'ordonnateur et le comptable.**

Ainsi, à la DGFIP, le **plan Darmanin, baptisé « Géographie revisitée »**, a été dévoilé aux organisations syndicales.

Pour le gouvernement, avec la dématérialisation, il est désormais possible de transférer des centres de finances publiques de la région parisienne vers la province, de fusionner ou supprimer davantage de trésoreries dans les départements.

Ces redéploiements des effectifs de la DGFIP devraient s'exercer par le biais des **Maisons France services** (ex-maisons de services publics), en supprimant le réseau existant et en créant des **permanences d'accueil temporaires** dans les mairies, ou en mettant en place des bus itinérants, à l'image de ce qui est expérimenté dans le département du Lot actuellement, pour aller au contact des usagers dans les zones rurales.

Pour FO, ce détricotage du réseau de la DGFIP, prévu pour le mois d'octobre 2019, est donc tombé simultanément avec les ordonnances prévues par la loi pour la transformation de la vie publique, qui instaure le recours aux contractuels, la suppression des CAP en matière de mutations pour favoriser la mobilité des agents et la casse du statut de la fonction publique.

Or, ces nouveaux points de contact d'accueil du public seront seulement des permanences ponctuelles. C'est donc un leurre pour les citoyens car ils n'auront pas forcément comme interlocuteurs des agents de la DGFIP spécialisés pour répondre à leurs attentes, comme dans les centres de finances publiques.

De plus, de nouvelles structures fusionnées (SIP, SIE) seront conçues pour accueillir cinquante ETP (Équivalents temps plein) et les services de gestion comptable (anciennes trésoreries) quinze à trente ETP.

Pour Force Ouvrière, après le démantèlement du réseau de la douane, c'est le tour de la DGFIP, qui compte encore près de 3 600 sites afin d'exercer ses missions au plus près des usagers.

La DGFIP a déjà payé un lourd tribut depuis la RGPP (64% des emplois supprimés dans la fonction publique de l'État alors qu'elle ne représente que 4% des effectifs de la FPE).

La loi de finances 2020 prévoit à nouveau la suppression de 5 800 emplois entre 2020 et 2022 au ministère de l'Action et des Comptes publics alors que les charges de travail ne diminuent pas, bien au contraire, notamment à la DGFIP avec un accroissement de la réception du public à la suite de la mise en place du prélèvement à la source ou des questions relatives à la taxe d'habitation. Selon FO-DGFIP, le projet Darmanin va aboutir, d'ici à 2022, à la suppression de 1 097 trésoreries (-68%), 109 services fiscaux de gestion (-20%) et 19 services de

contrôle fiscal (-8%) sur le territoire (hors Paris dont les suppressions de sites ne sont pas encore connues).

**Pour Force Ouvrière, il est indispensable de doter l'administration fiscale et des douanes d'effectifs et de moyens suffisants, notamment pour rétablir le consentement à l'impôt et rester au plus près des usagers sur tout le territoire, car le numérique ne remplacera jamais l'expertise et la conscience professionnelle dont font preuve les agents au quotidien.**

---

# CONCLUSION

## FORCE OUVRIÈRE REVENDIQUE UNE VRAIE RÉFORME FISCALE POUR RÉHABILITER LE CONSENTEMENT À L'IMPÔT

Les mesures fiscales prises par le gouvernement lors des dernières lois de finances ont largement profité aux ménages favorisés – suppression de l'ISF, qui va coûter plus de 4 milliards par an à l'État, adoption du PFU sur les capitaux mobiliers (-3,2 milliards d'euros en 2018), sans compter les niches fiscales et sociales qui représentent un coût total de 100 milliards en 2018 avec le CICE, le CIR et les réductions et crédits d'impôt.

Ce manque à gagner pour le budget de l'État couvrirait largement le déficit annuel (76 milliards d'euros en 2018) et pourrait contribuer à diminuer la dette publique alors que les taux d'intérêt demeurent bas. Le gouvernement fait, à tort, une véritable fixation sur l'équilibre budgétaire. Il devrait au contraire consacrer plus de moyens aux services publics ainsi qu'aux politiques de l'emploi ou contre l'exclusion, il réduirait ainsi la fracture sociale.

## Niches fiscales / Inégalités

Face à la concentration du patrimoine sur les hauts revenus et le glissement de la fiscalité des entreprises vers les ménages, une réforme fiscale en profondeur s'avère urgente et impérative.

Concernant les prélèvements obligatoires sur les ménages, coexistent 126 dispositifs à fiscalité dérogatoire dont le coût pour les finances publiques est de 21,4 milliards et qui ont des effets négatifs sur la concentration du capital par exemple (financement des entreprises, soutien à l'investissement locatif, transmission des entreprises, etc.).

Le patrimoine détenu par les 1% de ménages les plus dotés dans le patrimoine total est passé de 16% au milieu des années 1980 à 24% au début des années 2010.

Selon l'Insee, 1% des ménages les plus aisés (ceux qui gagnent plus de 106 210 euros par an ou 8 850 euros par mois pour une personne seule ou 22 127 euros par mois pour un couple avec deux enfants) sont les véritables gagnants de la politique fiscale du gouvernement.

Le Conseil des prélèvements obligatoires souligne, quant à lui, que la hausse du rendement réel du capital a favorisé la concentration du capital et des revenus qu'il génère au bénéfice des ménages ayant déjà accumulé une épargne.

L'impôt sur le revenu contribue faiblement à la redistribution. Paradoxalement, il est plus élevé dans certains pays de l'Union européenne ou de l'OCDE comme les États-Unis, même si le taux maximum d'imposition est moindre, il est plus progressif et son assiette est plus large qu'en France.

Enfin, le coût des niches fiscales est de plus de 100 milliards en 2018 (soit 4,4% du PIB) et représente un manque à gagner pour l'État toujours plus important malgré leur

plafonnement à l'impôt sur le revenu, ces dispositifs profitant surtout aux ménages les plus aisés.

Particulièrement en cause pour les entreprises, le transfert du CICE en hausse de 4,4 milliards en raison de l'augmentation de son taux de 6% à 7% et le crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile (+1,1 milliard d'euros), selon le Trésor.

Après le CICE, la deuxième niche fiscale pour les entreprises est le CIR (Crédit impôt recherche).

La Cour des comptes pointe un manque d'évaluation de l'efficacité de ces niches fiscales et les suppressions quasi inexistantes ces dernières années (457 avantages fiscaux en 2018 englobant les dispositifs en faveur des entreprises et des ménages).

## Évolution du financement de la protection sociale

Comme beaucoup de pays européens, notre système de protection sociale est financé pour la plus grande part par des prélèvements importants sur les revenus du travail (52% de prélèvements sur ces revenus contre 25% de prélèvements sur les revenus du capital et 24% sur la consommation).

Ce choix de société a été adopté à l'après-guerre et les organismes de Sécurité sociale représentent, à eux seuls, plus de la moitié des prélèvements obligatoires (cotisations sociales + CSG) car l'impôt est venu compenser l'exonération croissante des cotisations sociales patronales.

Depuis les années 1990, la part des cotisations sociales dans les prélèvements obligatoires a fortement décru. L'adoption de la CSG sur les revenus des ménages s'est peu à peu partiellement substituée aux cotisations salariales dans le cadre de politiques de l'emploi.

Ces politiques se sont poursuivies jusqu'en 2007 avec l'exonération des heures supplémentaires dans le cadre de la loi TEPA et encore aujourd'hui afin de redonner du pouvoir d'achat aux ménages, ce qui n'a pas eu de forte incidence à ce jour sur l'emploi ou sur la reprise de l'activité.

Il est également fondamental que dans le débat public soit mis en perspective le niveau de prélèvements obligatoires des entreprises avec toutes les dépenses publiques (équipements, aides, subventions...) dont elles bénéficient.

Pour FO, il faut d'abord tirer un bilan des aides publiques avant de décider de toute nouvelle baisse d'impôt consentie aux entreprises et les conditionner à des impératifs d'investissements ou de création d'emplois.

La fiscalité sur les entreprises est souvent accusée de tous les maux, notamment en termes de compétitivité.

**Or pour FO, toute réforme de la fiscalité (sur les impôts directs ou indirects) doit avoir pour but d'instaurer une véritable justice fiscale.**

---

## **Progressivité IR/CSG**

Aussi, Force Ouvrière réclame depuis longtemps un meilleur équilibre entre les impôts indirects, qui pèsent sur le pouvoir d'achat de tous les ménages, en particulier ceux qui ont les plus faibles revenus, et les impôts directs, dont l'impôt sur le revenu qui a perdu son caractère progressif et, de ce fait, ne permet plus de redistribution.

Durant le précédent quinquennat, 12 millions de ménages ont bénéficié d'une diminution de leur impôt sur le revenu pour un montant de 6 milliards, en accentuant l'application de la décote et en allégeant l'impôt sur la première tranche.

Cette baisse a contribué à concentrer encore plus l'impôt sur le revenu et le nombre de foyers imposables est passé de 52% en 2012 à 43% en 2017.

Force est de constater que l'impôt sur le revenu a perdu aussi de sa progressivité pour les tranches les plus hautes (41% et 45%) avec l'utilisation des niches fiscales pour les plus fortunés (investissements locatifs, emplois à domicile, CITE, souscription au capital des PME ou FCPI...).

L'annonce d'Emmanuel Macron de procéder à une nouvelle baisse de l'impôt sur le revenu en 2020, à hauteur de 5 milliards sur les premières tranches, est à première vue séduisante.

Or, aujourd'hui, moins d'un Français sur deux paie l'impôt sur le revenu, mais les ménages modestes paient déjà beaucoup d'impôts et de taxes indirectes avec la TVA, les taxes sur les carburants et le tabac.

L'augmentation de la CSG pour les salariés et retraités, qui rapporte à l'État plus que l'impôt sur le revenu (107 milliards en 2017 contre 74 milliards pour l'impôt sur le revenu), est également source de profondes inégalités.

En effet, la CSG frappe au même taux tous les contribuables. C'est un prélèvement très lourd pour les bas revenus, son assiette très large porte en effet sur tous les revenus d'activité, salaires et retraites.

Son mode de prélèvement à la source, ainsi que celui de l'impôt sur le revenu depuis janvier 2019, a profondément modifié le rôle de l'impôt dans le système déclaratif français. Le citoyen voit ainsi ses impôts et la CSG prélevés sur sa fiche de paye, ce qui ampute son pouvoir d'achat et ajoute de la confusion entre le salaire différé (cotisations) et l'impôt sur le revenu.

Par ailleurs, les niches fiscales et l'augmentation de la CSG ont eu des effets négatifs sur le consentement à l'impôt.

Seuls l'impôt sur le revenu et l'ISF ou la fiscalité patrimoniale permettent de respecter les capacités contributives de chacun et de jouer un rôle de redistribution par leur caractère progressif, en corrigeant les inégalités sociales.

Un bon impôt est un impôt juste et la CGT-FO milite pour réhabiliter la progressivité de l'impôt sur le revenu.

Le consentement à l'impôt citoyen passe donc par une fiscalité mieux répartie et plus juste en fonction du niveau de revenu et du patrimoine détenu par les ménages, et non par une fiscalité indirecte, comme la TVA ou la fiscalité environnementale, qui frappe tous les salariés, retraités et demandeurs d'emploi sans tenir compte de leurs conditions sociales et de leurs facultés contributives.

La politique économique et sociale du gouvernement ne va pas dans ce sens, les mesures fiscales prises lors des dernières lois de finances ont largement profité aux ménages les plus aisés ainsi qu'aux entreprises.

---

## **Les mesures fiscales décidées au printemps 2020 par le gouvernement face à la crise sanitaire**

Le plan de soutien de 45 milliards pour financer les mesures d'urgence prises par le gouvernement en faveur des entreprises a consisté surtout en des reports de paiement ou des aides directes et indirectes, mais n'a pas comporté de mesures incitatives fiscales ou un nouveau prélèvement afin de faire face à la baisse des recettes fiscales provoquée par la crise sanitaire Covid-19.

L'État a également accordé une garantie des prêts aux entreprises à hauteur de 300 milliards d'euros lors de la première loi de

finances rectificative, afin de limiter l'impact de la crise sur l'économie, et afin de soulager la trésorerie des entreprises. Toutefois, ces 45 milliards d'euros de mesures de soutien ne correspondaient pas toutes à une ouverture de nouveaux crédits budgétaires par l'État.

En effet, sur ces 45 milliards, seuls 11,25 milliards sont des dépenses nouvelles.

- 5,5 milliards d'euros sont programmés pour l'extension du dispositif d'activité partielle qui prendra en charge 70% du salaire brut dans la limite de 4,5 Smic. FO s'est félicitée de ce dispositif qui permet de limiter les licenciements et de protéger l'emploi des salariés, mais avait appelé à ce que la totalité du dispositif soit financée par l'État. En effet, il est prévu que l'Unédic cofinance à hauteur de 2,75 milliards d'euros le recours à l'activité partielle, ce qui reviendrait, sans recettes supplémentaires, à réaliser des économies futures sur l'indemnisation des demandeurs d'emploi.

- 750 millions d'euros pour le Fonds de solidarité pour les entreprises de moins de dix salariés qui réalisent un chiffre d'affaires de moins de un million d'euros. À cette mesure s'ajoute un financement de 250 millions d'euros des régions.

- La Sécurité sociale pourra bénéficier d'une hausse de l'ONDAM de 2 milliards d'euros pour financer des dépenses supplémentaires de santé pour l'achat de matériels (masques), l'augmentation des indemnités journalières et « la reconnaissance de l'engagement des personnels hospitaliers », sans préciser toutefois la ventilation entre ces trois postes.

Comme FO l'a souligné, il s'agit donc surtout d'un report d'impôts et de cotisations sociales pour toutes les entreprises, ainsi que de la suspension des factures d'électricité, gaz, eau et loyers pour les petites entreprises (cf. circulaire n°82/2020 du 30 mars 2020 du

secteur confédéral de l'Économie et des Services publics).

L'effort budgétaire nécessaire à toutes ces mesures pour faire face à l'épidémie et ses conséquences sur l'emploi passe inévitablement par un déficit public plus élevé qu'aujourd'hui. La question de son financement s'est posée rapidement avec la seconde LFR, adoptée en avril 2020, qui a confirmé un déficit de l'ordre de 90 milliards d'euros, soit une dégradation de 74 milliards par rapport à la LFR de mars, répartie entre 40 milliards de dépenses supplémentaires liées à la crise et 34 milliards de pertes de recettes fiscales et non fiscales. Pour Force Ouvrière, le financement de ces aides et prêts aux entreprises, assuré par la dette publique, pose inévitablement la question de la fiscalité.

La crise sanitaire a mis à l'épreuve notre modèle social et il est nécessaire de faire appel à la solidarité nationale, non par des dons, comme le propose le ministre du Budget et des Comptes publics, mais par un effort contributif des plus hauts patrimoines et des grandes entreprises. Le débat sur la fiscalité ne fait que commencer. Le ministre de l'Économie a pris les devants en indiquant « *qu'on ne relance pas l'économie en augmentant les impôts* ».

C'est pour cela que Force Ouvrière appelle à une réforme fiscale de grande ampleur pour une plus grande progressivité de l'impôt et à rediriger les richesses vers l'économie réelle via la limitation de la spéculation boursière et la taxation des transactions financières.

Concernant les dividendes, le phénomène de financiarisation de l'économie s'est accentué depuis les années 1980 pour assurer le financement de l'investissement plutôt que le recours à l'emprunt bancaire. Cette évolution s'est traduite par une augmentation excessive du versement des dividendes par les sociétés non financières. Selon l'Insee, ces di-

videndes versés représentent 171,5 milliards d'euros aujourd'hui, soit 7,5% du PIB contre 3% dans les années 1980.

FO est toujours favorable à l'instauration d'une taxe sur les transactions financières, qui aurait le double intérêt de limiter l'activité spéculative tout en générant des recettes fiscales.

FO a appelé le gouvernement, lors de la crise sanitaire, à prendre des mesures coercitives interdisant les versements de dividendes afin d'imposer que la priorité soit de consacrer les bénéfices à l'investissement immédiat pour la santé et à venir pour protéger l'activité et l'emploi.

---

### ***Force Ouvrière a toujours défendu une réforme en profondeur de la fiscalité en revendiquant les mesures suivantes :***

- Accroître le nombre de tranches d'imposition avec une progressivité atténuée pour les tranches les plus basses (par exemple: progressivité de 5% par tranche) tout en maintenant le système de la décote pour la première tranche.
- Accompagner la transition écologique pour les ménages modestes en augmentant les aides (chèque énergie ciblé sur 5 millions de ménages, insuffisant alors que 12 millions de ménages souffrent de précarité énergétique selon le ministère de l'Écologie), mise en place d'une prime de transport pérenne de 400 euros par an, obligatoire et défiscalisée, pour ceux qui n'ont pas d'autres choix que d'utiliser leur véhicule.
- En matière de TVA, instauration d'un taux zéro sur tous les produits de première nécessité.
- Baisse du taux normal et intermédiaire de la TVA (augmenté de 19,6% à 20% et de 7% à 10% pour la restauration, l'hôtellerie et le

bâtiment en 2014), car la taxe est, au final, payée par le consommateur et réduit le pouvoir d'achat des ménages.

- Mieux encadrer la fiscalité dérogatoire et les niches fiscales des entreprises après évaluation précise de l'impact économique, notamment en termes de création d'emplois (CIR, CICE...), et limiter celles des foyers les plus aisés en baissant le plafond des dépenses, notamment pour les investissements locatifs qui ont peu d'impact sur la politique du logement.
- Maintien du système déclaratif et du quotient familial à l'impôt sur le revenu, seul impôt progressif permettant une redistribution et l'égalité devant l'impôt.
- Maintien de la séparation entre l'ordonnateur et le comptable, du réseau des trésoreries sur tout le territoire, retrait du plan Darmanin « Géographie revisitée » et arrêt du démantèlement des services publics de la DGFIP.
- Contre la fusion impôt sur le revenu-CSG, qui compléterait le dispositif du prélèvement à la source du recouvrement et transformerait celui-ci en un impôt individuel et proportionnel au détriment du financement de la protection sociale par les cotisations.
- Renforcer les moyens de l'administration fiscale pour lutter efficacement contre l'optimisation fiscale et l'évasion fiscale et arrêter des suppressions d'emplois.
- Financer les services publics, notamment l'hôpital public et les personnels soignants, durement éprouvés par la crise sanitaire, en réhabilitant l'impôt comme outil fondamental du contrat social.
- Mettre en place une fiscalité exceptionnelle sur les plus hauts patrimoines ou un impôt de solidarité sur le capital des ménages les plus aisés et sur les revenus de la spéculation des plus grandes entreprises.
- Abroger la flat tax sur les revenus financiers adoptée en 2018 (PFU) et taxer les capitaux mobiliers dans le barème progressif de l'IRPP.

---

## NOTES





*Confédération Générale du Travail* **FORCE OUVRIERE**

141, avenue du Maine, 75680 Paris Cedex 14

Tél. 01 40 52 82 00

[contact@force-ouvriere.fr](mailto:contact@force-ouvriere.fr)

[www.force-ouvriere.fr](http://www.force-ouvriere.fr)