



Budget 2026 : des marges de manœuvre pour préparer l'avenir

Nos pistes pour plus de justice fiscale
et de cohérence budgétaire

3 juin 2025



Table des matières

INTRODUCTION	3
Construire un budget qui prépare l'avenir.....	4
LE CONTEXTE BUDGÉTAIRE NE SAURAIT JUSTIFIER DES COUPES AUX EFFETS DÉLÉTÈRES.....	4
LA NÉCESSITÉ D'INVESTIR POUR PRÉPARER DEMAIN.....	5
COUPES BUDGÉTAIRES ET JUSTICE FISCALE : CHANGER DE PARADIGME	6
Moins dépenser là où l'on dépense mal.....	7
RÉDUIRE LES DÉPENSES NÉFASTES POUR L'ENVIRONNEMENT.....	7
REVENIR SUR CERTAINES EXONÉRATIONS DE COTISATIONS SOCIALES PATRONALES ..	7
RÉDUIRE CERTAINES AIDES AUX ENTREPRISES OCTROYÉES SANS CONDITIONS.....	8
Justice fiscale : faire contribuer davantage les plus aisé·es	9
RÉPONDRE À UNE RÉELLE ATTENTE DES CITOYEN·NES	9
AUGMENTER LA PROGRESSIVITÉ DE L'IMPOSITION DES REVENUS	9
S'ATTAQUER ENFIN À L'IMPOSITION DU PATRIMOINE	10
RÉTABLIR L'IMPÔT SUR LA FORTUNE, EN PLUS PERFORMANT	10
RÉFORMER LA FISCALITÉ DES GRANDES SUCCESSIONS POUR FAVORISER L'ÉGALITÉ DES CHANCES.....	11
RÉTABLIR UNE TAXATION PROGRESSIVE DU CAPITAL.....	11
Entreprises : plus de justice fiscale pour une compétitivité partagée	12
RÉDUIRE L'INIQUITÉ PERMISE PAR L'OPTIMISATION FISCALE.....	12
TAXER LE RACHAT D'ACTIONS À LEUR JUSTE VALEUR	13
AMPLIFIER LA TAXATION SUR LES TRANSACTIONS FINANCIÈRES	13





INTRODUCTION

Alors que le débat s'ouvre sur la construction du budget 2026, les plus de 60 organisations du Pacte du pouvoir de vivre alertent : même dans ce contexte budgétaire sérieux, les choix budgétaires ne peuvent ignorer les urgences sociales, écologiques et démocratiques qui traversent notre pays. Derrière chaque ligne budgétaire se joue en effet une part de notre avenir collectif. Les volontés exprimées ou réelles de réduire les dépenses publiques essentielles, santé, éducation, solidarité, transition écologique, et alors que les inégalités et le changement climatique s'aggravent posent une question fondamentale : à quoi sert le budget de l'État et pour qui est-il conçu ? Les organisations partagent la conviction que pour relever les défis sociaux et environnementaux actuels et futurs, il est indispensable d'investir dans l'avenir et d'accompagner les citoyen·nes, sans quoi nous risquons d'accentuer les sentiments d'injustice et de subir à terme le coût de l'inaction.

L'enjeu démocratique du budget est tout aussi important. Construire le budget de l'État n'est pas une opération technique réservée à quelques expert·es, il reflète des priorités, traduit des renoncements, et surtout façonne le quotidien de millions de personnes. C'est pourquoi le débat budgétaire doit être un débat démocratique à part entière, ouvert et transparent. Il appelle une confrontation de visions, une discussion sur les valeurs que nous voulons mettre au cœur de l'action publique.

Aussi, le Pacte du pouvoir de vivre propose dans ce document une vision et des propositions pour le projet de loi de finances 2026 fondées sur deux principes :

- Moins dépenser là où l'on dépense mal, pour mettre en cohérence les dépenses publiques avec les enjeux écologiques et sociaux, en supprimant les dépenses inefficaces, injustes ou nocives — comme certaines niches fiscales, les exonérations de cotisations patronales au-delà de 1,6 fois le Smic ou les subventions préjudiciables à l'environnement.
- Faire contribuer davantage celles et ceux qui le peuvent, citoyen·nes comme entreprises, en réformant la fiscalité sur le patrimoine, en renforçant la progressivité de l'impôt, et plus globalement en mettant en place une fiscalité plus juste.

Ces deux principes sont la base d'un budget de justice, tourné vers l'avenir et les propositions contenues dans ce document, à la fois concrètes et现实的, montrent qu'il existe des marges de manœuvre que nos organisations demandent aux élu·es et à l'exécutif de débattre et de mettre en œuvre.

CONSTRUIRE UN BUDGET QUI PRÉPARE L'AVENIR

Le contexte budgétaire ne saurait justifier des coupes aux effets délétères

Le déficit public continue de se dégrader en atteignant 5,8 % du PIB en 2024 après 5,4% en 2023 et 4,7% en 2022. La dette publique s'est établie à environ 113,7 % du PIB fin 2024, contre 109,8 % en 2023, avec une prévision de dépassement des 125 % en 2029 si les efforts ne sont pas maintenus.¹

La France s'est engagée à ramener son déficit sous les 3 % d'ici 2029 et pour respecter cette réglementation européenne, le gouvernement vise 4,6% de déficit en 2026. Pour cela il a annoncé dès avril l'objectif de réaliser 40 milliards d'euros d'économies supplémentaires en 2026, des efforts qui s'ajoutent aux 50 milliards d'euros déjà coupés en 2025. Certains budgets sont par ailleurs réduits en cours d'année : 12 milliards d'euros ont été gelés à la fin du mois d'avril.

Ces coupes nuisent à la transition écologique juste, à la protection sociale et aux services publics. Cette approche de réduction massive des dépenses publiques n'est pas la solution et aggrave les crises. Dégradation de nos services publics, fragilisation de notre protection sociale, entrave au développement de nos territoires et à l'accélération de la transition écologique : les conséquences pour nos concitoyen·es sont néfastes et très concrètes.

Ces dernières années, les services publics sont régulièrement ciblés pour faire des économies, sans stratégie ni vision de long terme, à l'instar du long débat sur la suppression des 4000 postes d'enseignants lors des discussions sur le PLF 2025. Le manque d'investissement dans les services publics comme l'école, les transports, la justice, les services sociaux etc. cause plus globalement une dégradation de la prise en charge des personnes. Ainsi, en 2024, les trois quarts des hôpitaux publics ont été contraints de fermer des lits y compris des services d'urgence, dans 20% des cas, comme le rapporte la Fédération hospitalière de France.²

Notre modèle de protection sociale est également fragilisé avec notamment des exonérations et des exemptions de cotisations sociales patronales pas totalement compensées, qui représentaient plusieurs milliards d'euros en 2024. Pour atténuer cette perte, le financement de la protection sociale via la

contribution sociale généralisée (CSG) est accru. Afin de faire des économies, certaines prestations sociales sont par ailleurs sous-indexées ce qui renforce la vulnérabilité des personnes qui en dépendent.

Le budget de l'écologie est lui aussi régulièrement amoindri. Le volet écologie du PLF 2025 avait ainsi été grevé de 3 milliards d'euros par rapport à l'enveloppe annoncée dans le PLF 2024. Sans compter les fréquentes restrictions budgétaires qui surviennent en cours d'année : la mission écologie fait par exemple partie de celles qui ont subi la perte des 3,1 milliards d'euros de crédit annulés en avril 2025.

Actrices incontournables de la transition écologique, les agences de l'État comme l'Ademe, l'Office de la biodiversité et l'Agence bio sont également mises en danger. Leur rôle avait déjà été largement contesté lors de débats très politiques sur le PLF 2025 et les débats 2026 laissent craindre une charge bien plus virulente encore puisque Bercy annonçait dès le mois d'avril qu'un tiers des agences et opérateurs de l'État pourrait être supprimés ou faire l'objet de fusions « d'ici à la fin de l'année ». En lien avec les collectivités, les entreprises, les agriculteur·trices sur nos territoires, ces agences dispensent pourtant un accompagnement humain et financier essentiel pour rendre effective la transition écologique.

De même, les collectivités locales, qui jouent un rôle central dans la mise en place de la transition écologique juste et dans l'application de notre modèle social, sont confrontées à de fortes difficultés financières, suite à la perte d'une grande partie de leurs recettes fiscales. En 2023, elles ont ainsi investi 10 milliards d'euros dans la transition écologique, tandis que les besoins sont estimés à 19 milliards d'euros par an jusqu'en 2030, comme le détaille l'ACE. Plusieurs départements, en charge de la solidarité, alertent par ailleurs sur leur incapacité à financer l'augmentation des prestations sociales comme le RSA, faute de fonds suffisant.

La liste des coupes budgétaires pourrait être encore longue : la mission emploi, le secteur de l'économie sociale et solidaire alors qu'il représente près de 14% des emplois privés en France, l'accueil des personnes migrantes... Ces décisions politiques court-termistes fragilisent la cohésion sociale et nuisent à notre capacité collective à répondre aux défis majeurs contemporains. Pour être à la hauteur de ces grands défis auxquels la France est confrontée, nous n'avons pas le choix : il nous faut investir dans l'avenir.

¹ Insee, mars 2025, [Évaluation des comptes nationaux des administrations publiques](#)

² Fédération hospitalière de France, mars 2025, [Baromètre de l'accès aux soins](#)



La nécessité d'investir pour préparer demain

Investir dans nos services publics

Les services publics sont au cœur du quotidien et des préoccupations des Français·es. Ils jouent d'ailleurs un rôle important dans leur choix électoral, comme l'affirment 72% des répondant·es au sondage "Les inégalités d'accès aux services publics et l'impact sur le vote" réalisé par OpinionWay pour le think tank Le Sens du service public, en janvier 2025. Cette donnée souligne un sentiment partagé : celui d'une attente forte envers l'État pour garantir un accès équitable aux services essentiels – éducation, santé, justice, transport, ou encore sécurité et leur qualité. Lorsque ces priorités ne sont pas prises en compte, la dégradation des services publics provoque un sentiment d'abandon qui joue un rôle déterminant dans la montée du vote pour l'extrême droite.

Investir dans notre modèle de protection sociale

Il protège les personnes, garantit la cohésion et prévient les crises sociales en constituant un filet de sécurité contre la précarité et les aléas de la vie. Ce faisant, notre modèle de protection sociale concourt également à la stabilité économique de notre pays et représente un atout considérable pour l'attractivité, sans oublier qu'une bonne partie de nos secteurs productifs sont directement financés par la protection sociale.³

Ne le percevoir que par son coût serait donc une erreur, d'autant plus que l'absence de solidarité, en plus d'être en opposition avec nos principes constitutionnels, aurait des répercussions financières bien plus importantes. Comme le souligne ATD Quart Monde, l'absence de politiques efficaces de lutte contre la pauvreté engendre des coûts bien plus élevés pour la société à long terme.⁴ L'inaction ou les réponses institutionnelles inadaptées contribuent à la reproduction intergénérationnelle de la pauvreté, à la dégradation de la santé, à l'exclusion sociale et à une perte de potentiel humain. Ces conséquences ont un impact économique et social lourd pour l'ensemble de la collectivité, augmentant notamment les dépenses publiques liées à la santé, à l'éducation, au logement et à la justice. Il est donc essentiel de considérer la lutte contre la pauvreté, et la solidarité plus largement, non seulement comme une dépense, mais comme un investissement social indispensable.

Investir dans la transition écologique juste

Afin d'atteindre nos objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2030 (-55% par rapport à 1990) et la neutralité carbone à 2050, nous devons investir en France environ 66 milliards d'euros par an, soit 2,3 points de PIB, selon le rapport Pisani-Ferry/Mahfouz, publié en mai 2023.⁵ Si l'investissement des entreprises et des ménages est compris dans ce calcul, la part pour les finances publiques à l'horizon 2030 est estimée entre 25 et 34 milliards d'euros par an.

66 Md€/an
d'investissements
nécessaires à la
transition écologique

Ces estimations ne prennent en compte que les aspects climatiques, à savoir l'atténuation et l'adaptation. Il serait également nécessaire d'inclure les politiques liées à l'eau et à la biodiversité, telles que la création d'aires protégées, la réduction de l'artificialisation des sols, la restauration des milieux dégradés, et la lutte contre les pollutions diffuses, notamment d'origine agricole. C'est la condition d'un cadre de vie sain pour toutes et tous et de la stabilité de l'économie et des dépenses publiques en matière de santé notamment.

En prenant pour référence les évaluations financières contenues dans le rapport sur le financement de la Stratégie Nationale pour la Biodiversité (SNB 2030) de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable⁶, il apparaît qu'environ 3,4 milliards d'euros de dépenses supplémentaires seront nécessaires pour mettre en œuvre la stratégie 2030 entre 2023 et 2030. Cette estimation inclut seulement les dépenses de l'État et des opérateurs et pas les dépenses des collectivités territoriales ni les actions internationales en faveur de la biodiversité. Elle ne compta pas non plus les financements nécessaires pour les travaux de restauration des écosystèmes dégradés, qui devront être réalisés conformément au règlement européen sur la "restauration de la nature" et enfin elle ne tient pas en compte des récentes coupes budgétaires.

Les besoins de financement pour la transition écologique sont importants mais repousser les échéances ne ferait qu'augmenter la facture. L'Ademe, dans son rapport sur "Les

³ HCFIPS, janvier 2025, [Rapport « Production et redistribution »](#)

⁴ ATD Quart Monde, septembre 2024, [Rapport « Stop à la maltraitance institutionnelle »](#)

⁵ France Stratégie, mai 2023, [Rapport « Les incidences économiques de l'action pour le climat »](#)

⁶ IGF et IGEDD, novembre 2022, [Rapport « Le financement de la stratégie nationale pour la biodiversité \(SNB\) pour 2030 »](#)



risques climatiques et leurs coûts", publié en 2023, souligne ainsi qu'un retard dans la transition pourrait entraîner une perte de 50 milliards de dollars par an pour l'économie. Un tel scénario se traduirait par une contraction du PIB de 1,5 point en 2030 et de 5 points en 2050. À plus long terme, d'ici la fin du siècle, l'inaction pèserait lourdement sur l'économie, avec une perte annuelle de 7 points de PIB. Le rapport de la Direction générale du Trésor de 2025 dresse le même constat.

Coupes budgétaires et justice fiscale : changer de paradigme

La politique de baisse des impôts menée par Emmanuel Macron depuis son premier quinquennat est une cause majeure de la dégradation des comptes publics. La Cour des comptes souligne ainsi que « la période 2018-2023 a été marquée par d'importantes baisses d'impôts, dont l'impact est estimé à 62 milliards d'euros en 2023, soit 2,2 points de PIB ».⁷

62 Md€
de moins entre 2018 et 2023
suite aux baisses d'impôts

Ces évolutions budgétaires négatives pour les finances publiques ont davantage bénéficié aux ménages les plus aisés. Ainsi, sur la période 2017-2022, l'Institut des politiques publiques (IPP) souligne que les 5 % les plus pauvres ont vu leur revenu disponible augmenter en moyenne de 0,8 %, contre 3,3 % pour le 1 % des ménages les plus riches.

Pourtant, la participation fiscale équitable constitue un principe constitutionnel, basé sur l'article 13 de la Déclaration de la DDHC de 1789 : "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". Cette justice fiscale est par ailleurs indispensable pour obtenir le consentement à l'impôt alors que de nombreuses études alertent sur la dégradation de la confiance des Français et des Françaises en matière de fiscalité. Ces disparités fiscales contribuent par ailleurs à l'accroissement des inégalités dont Bercy a notamment fait état dans une note publiée en début d'année 2025.

La justice fiscale doit donc devenir un cap et s'il y a eu quelques évolutions en la matière lors du PLF 2025, comme sur la CDHR, il faut aller plus loin. Cette nécessité d'activer le levier fiscal pour une hausse des recettes est soulignée à la fois par la Cour des Comptes et par le gouverneur de la banque de France. La justice fiscale ne passera pas uniquement par de nouveaux impôts. Il s'agit en grande partie de mieux calibrer les impôts déjà existants pour permettre de réellement atteindre leurs objectifs. La cohérence budgétaire, qui vise à moins dépenser là où on dépense mal, et la justice fiscale sont les deux leviers à amplifier pour à la fois s'attaquer au déficit et s'engager pour l'avenir.

⁷ Cour des comptes, juillet 2024, [Rapport « La situation et les perspectives des finances françaises »](#), page 35





MOINS DÉPENSER LÀ OÙ L'ON DÉPENSE MAL

Le Pacte du pouvoir de vivre appelle à réduire certaines dépenses publiques qui n'atteignent pas leur objectif initial et/ou qui pour certaines contreviennent même aux engagements climatiques et sociaux de notre pays. Cette liste n'est pas exhaustive mais elle vise à interroger le bon usage de l'argent public. Le consentement à l'impôt et la cohésion sociale du pays dépendent de cette cohérence.

Réduire les dépenses néfastes pour l'environnement

Le "rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État", dit "budget vert", annexé au PLF 2025, identifiait 8,1 Md€ de dépenses défavorables à l'environnement, contre 42,6 Md€ de dépenses ayant un impact favorable, et 4,7 Md€ de dépenses à impact "mixte". Si l'on remarque que ces dépenses défavorables sont moindres que l'année précédente (13,1 Md€), il reste encore une marge de progrès importante. D'autant plus que cette analyse demeure partielle puisque 87,7 Md€ de dépenses ne sont pas évaluées faute d'informations, un niveau comparable à l'an passé (88,2 Md€). Par ailleurs, certains éléments ne sont pas pris en compte dans le budget vert comme les exonérations sur le kérósène. Enfin, les dépenses sans impact significatif représentent 432 Md€ en 2025.⁸

Il existe donc des marges de manœuvre mais il est essentiel d'analyser leur impact social. Ainsi, plusieurs des dépenses néfastes pour l'environnement listées dans le budget vert, si elles étaient réduites ou supprimées à court terme, auraient des conséquences sociales négatives. C'est par exemple le cas des tarifs réduits sur les carburants en Outre-mer (1,2 Md€) et pour les travaux agricoles et forestiers (0,9 Md€).

Pour le Pacte du pouvoir de vivre, certaines dépenses défavorables pourraient en revanche être réévaluées en vue de réductions progressives de façon à financer la transition écologique des secteurs concernés :

- le taux réduit sur les carburants pour les véhicules routiers de transport de marchandises d'au moins 7,5 tonnes (gain de 1,3 Md€)
- les tarifs réduits pour les gazoles non routiers (GNR) hors travaux agricoles et forestiers : chantier, industrie, manutention portuaire, etc. (gain de 900 M€)
- les tarifs réduits sur les énergies fossiles pour les industries (gain 652 000 €).

Il convient par ailleurs de ne pas oublier le secteur de l'aérien en France dont les émissions de CO₂ continuent d'augmenter et pour lequel des évolutions sont nécessaires. Le sujet est toutefois singulier car la législation limite les possibilités d'évolution juridique sur les vols internationaux, responsables de la majorité des émissions carbone. Afin de contourner ces difficultés, le Pacte du pouvoir de vivre est favorable au maintien de l'augmentation du prix des billets d'avion décidée en 2025 et invite à soutenir les efforts en travaillant à la transition du secteur et à l'accompagnement des professionnels.

Revenir sur certaines exonérations de cotisations sociales patronales

Les allégements de cotisation sociales sur les salaires inférieurs à 3,5 Smic sont passées de 1% du PIB en 2004 à 3% du PIB en 2023, soit 77 Md€ de recettes en moins pour le régime général de la Sécurité sociale, partiellement compensé par l'État. Depuis le PLFSS 2025, ces exonérations patronales sont limitées aux salaires inférieurs à 3,3 fois le Smic au lieu de 3,5 fois le Smic.

Les récentes études sur le sujet invitent toutefois à aller plus loin. Dans leur rapport publié en octobre 2024, dans le cadre d'une mission gouvernementale, les économistes Antoine Bozio et Etienne Wasmer étudient le coût et l'efficacité de ces aides et constatent une perte d'effets de ces allégements sur les salaires supérieurs à 1,6 fois le Smic.

Dans leur rapport parlementaire, publié en septembre 2023, les députés Marc Ferracci et Jérôme Guedj avaient également conclu que les exonérations sur les salaires jusqu'à 1,6 Smic (deux tiers des dépenses induites par ces exonérations) ont un impact positif démontré sur l'emploi, tandis que "l'impact [du] tiers [restant] de ces exonérations reste vague". Ces exonérations n'ont donc pas fait la preuve de leur efficacité sur le maintien ou la création d'emplois ni sur la compétitivité, en plus d'entraîner des effets négatifs de trappe à bas salaire.

Le Pacte du pouvoir de vivre demande donc à ce que seules les exonérations jusqu'à 1,6 fois le Smic soient maintenues. Comme pour les autres aides de l'État, il convient par ailleurs de conditionner cette exonération : les entreprises doivent notamment se conformer au Smic des salaires minimum des branches et à la révision quinquennale des systèmes de classification. Cela pourrait permettre une économie d'environ 18 milliards d'euros, sans aucun impact négatif sur l'emploi. Ces mesures permettront de réduire le phénomène de la trappe à bas salaire dont les effets résiduels devront faire l'objet d'études complémentaires.

⁸ Gouvernement français, octobre 2024, [Rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État dit « budget vert » - Projet de Loi de Finances 2025](#)

Réduire certaines aides aux entreprises octroyées sans conditions

La première niche fiscale du pays est destinée aux entreprises. Le crédit d'impôt recherche a coûté cette année plus de 7,7 milliards d'euros aux finances publiques, un montant légèrement supérieur à celui de 2024 et qui confirme son importance croissante au fur et à mesure des années puisqu'il représentait 1,8 Md€ en 2007, 4,5 Md€ en 2009 et 6 Md€ en 2014.

Ce dispositif permet de bénéficier d'un crédit d'impôt correspondant à 30% des dépenses de recherche et développement jusqu'à 100 M€ de dépenses et 5% des dépenses au-delà de ce seuil.

Selon le Conseil d'analyse économique (CAE), "le CIR est le plus généreux des dispositifs fiscaux d'aide à la recherche et développement (R&D) des pays de l'OCDE, notamment pour les grandes entreprises". Effectivement, les cinquante premières entreprises ayant recours au Crédit d'Impôt Recherche (CIR) captent près de 45 % des bénéfices du dispositif. Les 200 premières entreprises, quant à elles, représentent environ deux tiers du coût total. Bien que les petites et moyennes entreprises (PME) et constituent 80 % des bénéficiaires, elles ne reçoivent que 27 % des montants alloués au CIR.⁹

Selon les données fournies par la Direction générale du Trésor, le Crédit d'Impôt Recherche (CIR) réduit le taux implicite d'imposition net de 5,4 points pour les grandes entreprises contre 3,6 points pour les PME et 2,5 points pour les microentreprises.

Pourtant, la commission nationale d'évaluation des politiques d'innovation (CNEPI) (2021) conclut que les effets positifs du CIR sont avérés pour les PME mais pas pour les grandes entreprises.

Si le CIR a bien connu quelques évolutions dans le PLF 2025, le Pacte du pouvoir de vivre appelle à aller plus loin en concentrant le CIR sur les PME et en abaissant le plafond de 100 M€ à 20 M€. Il soutient également la suppression du taux de 5% passé le seuil principal, comme préconisé par le Conseil des prélèvements obligatoires. Ces évolutions permettraient d'économiser près de 3 milliards d'euros, selon le Conseil d'analyse économique (CAE).

Conditionner les aides aux entreprises - Premier des budgets de l'État, les aides aux entreprises ne sont, dans leur grande majorité, pas conditionnées. Pour le Pacte du pouvoir de vivre, l'attribution d'aides financières aux entreprises doit être soumise à des engagements vérifiables en matière écologique (réduction des émissions, transition énergétique), sociale (maintien de l'emploi, égalité professionnelle) et fiscale (absence d'optimisation agressive, transparence). Cela implique de rendre obligatoire pour les entreprises la transparence sur les aides publiques qu'elles perçoivent.

Les compléments de salaire - La Cour des Comptes a indiqué dans un rapport du 29 mai 2024 que les compléments de salaire ont progressé presque deux fois plus vite que les salaires depuis 2018 : +7,8% contre +4,1% par an entre 2018 et 2023. Pour la Cour, "les compléments de salaire se sont en partie substitués aux salaires depuis 2018". La multiplication ces dernières années des niches sociales pour les compléments de salaire a provoqué une baisse de recettes de 8,1 Md€ pour la Sécurité sociale en 2022, par rapport à 2018, tandis que le déficit de la Sécurité sociale (calculé hors Covid) en 2022 était supérieur de 6,6 Md€. Compte tenu du contexte de déficit croissant de la Sécurité sociale, le Pacte du pouvoir de vivre recommande de revenir vers des conditions de droit commun pour certains des dispositifs dérogatoires, comme le préconise, comme le préconise la Cour des comptes.¹⁰

⁹ Sénat, novembre 2024, Rapport général n° 144 (2024-2025), tome III, annexe 27 – Projet de loi de finances pour 2025 : Remboursements et dégrèvements

¹⁰ Cour des comptes, mai 2024, Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, page 25



JUSTICE FISCALE : FAIRE CONTRIBUER DAVANTAGE LES PLUS AISE·ES

Répondre à une réelle attente des citoyen·nes

Les Français·es sont majoritairement défavorables à une baisse des dépenses publiques, et ce malgré une baisse des prélèvements en contrepartie, comme le souligne le baromètre des prélèvements fiscaux et sociaux, du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO), réalisé par Harris Interactive, publié en 2024.¹¹ Dans le même temps, et en dépit des critiques et des perceptions négatives de l'impôt, 79% des sondé·es s'accordent pour dire que payer ses impôts constitue un acte citoyen. Dans ces études, des éléments apparaissent en revanche primordiaux pour le consentement à l'impôt : la connaissance du système socio-fiscal, la confiance dans les institutions, la satisfaction quant à l'utilisation de l'argent public et le sentiment d'équité fiscale. Sur ce dernier élément, il ressort du sondage d'Oxfam réalisé par Verian en 2024, que 80% des Français·es sont favorables à imposer davantage les personnes les plus fortunées. Une mesure jugée nécessaire dans le contexte de déficit actuel. **Pour trois quarts des sondé·es, cette plus forte taxation est considérée comme juste, et, pour 70% d'entre eux, elle permettrait de favoriser davantage l'égalité des chances.**¹²

Augmenter la progressivité de l'imposition des revenus

L'impôt sur le revenu a représenté 24% des recettes du budget général de l'État en 2024 : c'est moins que la TVA (38%), impôt à taux indifférencié qui pèse davantage sur les plus vulnérables, selon l'INSEE.¹³

En 2024 l'impôt sur le revenu a augmenté pour tous les contribuables, à l'exception des plus riches. Ainsi, note Bercy, l'impôt net moyen payé par les foyers a augmenté à un taux annuel variant entre 3 % et 10 % selon les déciles tandis que celui des 10 % des foyers les plus riches a diminué de 0,1 %.

Cette injustice fiscale interroge l'effectivité de la progressivité de l'impôt sur le revenu. Au fil des décennies, l'impôt sur le revenu est en effet devenu de moins en moins progressif : il comptait 8 tranches dans les années 1950-60, puis 13 à partir de 1974 et

même 14 entre 1982 et 1986. Il en compte 5 aujourd'hui. Or le taux marginal, qui est aujourd'hui de 45% pour la 5e tranche, se situe dans une moyenne historiquement basse. Il a ainsi toujours oscillé entre 60% et 65% entre 1945 et 1986 avant d'être abaissé jusqu'à 40% entre 2006 et 2009. Par ailleurs, Bercy constate que de moins en moins de foyers sont en réalité assujettis au taux maximum de 45% du fait des crédits d'impôt et de la possibilité de transformer une partie de leurs revenus sous la forme de revenus du capital, soumis à une fiscalité plus avantageuse.

Afin de rendre l'impôt sur le revenu plus progressif et plus juste, tout en dégageant de nouvelles recettes, le Pacte du pouvoir de vivre juge indispensable de relever le taux marginal tout en ajoutant de nouvelles tranches par exemple au sein de la 4e tranche actuelle (de 82 342 € à 177 106 €). Il conviendrait également de tendre vers la même progressivité de l'impôt pour les revenus du travail et les revenus du capital.

Maintenir la contribution différentielle sur les hauts revenus - Le PLF 2025 a mis en place une "contribution différentielle sur les hauts revenus" (CEHR) destinée à assurer une participation fiscale minimum de 20% des hauts revenus, ceux au-dessus de 250 000 € pour une personne seule et de 500 000 € pour un couple marié ou pacsé. Avec cette évolution, la CDHR devrait rapporter 2 Md€ en 2025, contre 1,5 Md€ en 2022 et 630 M€. Annoncée exceptionnelle, la CDHR devrait, selon le gouvernement, être remplacée par un autre dispositif avant le prochain PLF. Le Pacte du pouvoir de vivre préconise néanmoins le maintien de cette contribution sur les hauts revenus, qui pourrait faire l'objet de modifications pour maximiser son rendement.

S'il est possible de rendre l'IR plus progressif et plus juste, une limite forte tient au fait qu'une part importante de la richesse des plus aisé·es provient de sources non imposables à l'impôt sur le revenu (mais à l'impôt sur les sociétés, avec de nombreux moyens d'optimisation fiscale). Alors que les impôts personnels représentent environ 35 % du revenu économique à l'entrée des 1% les plus riches (autour de 170 k€ annuels), ils n'en représentent que 2% pour les 0,001% les plus riches en 2016 (378 ménages), comme le souligne l'Institut des politiques publiques (IPP).¹⁴

¹¹ Conseil des prélèvements obligatoires, janvier 2024, [Baromètre des prélèvements fiscaux et sociaux en France](#)

¹² Oxfam, septembre 2024, [Sondage « Taxation des ultra-riches » réalisé par Verian](#)

¹³ Insee, novembre 2024, [Recettes du budget général](#)

¹⁴ Institut d'études publiques, juin 2023, [Note « Quels impôts les milliardaires paient-ils ? »](#)



S'attaquer enfin à l'imposition du patrimoine

En France, les 10% des plus riches possèdent plus de la moitié du patrimoine total du pays (54%). Aussi, une taxation beaucoup plus progressive de ce dernier générerait un gain considérable pour les finances publiques. Un mécanisme, "assis sur le patrimoine financier des ménages les plus aisés" est ainsi par exemple préconisé pour financer la transition écologique par les économistes Jean Pisani-Ferry et Selma Mahfouz dans leur rapport sur les incidences économiques de l'action pour le climat.

Le Pacte du pouvoir de vivre soutient la mise en place d'une taxe plancher à hauteur de 2% du patrimoine des contribuables dont la fortune dépasse 100 millions d'euros, s'inspirant des travaux de l'économiste français Gabriel Zucman. Elle concernerait 1800 personnes et rapporterait entre 15 et 25 milliards d'euros aux finances publiques. Sont ici ciblées les personnes les plus aisées qui bénéficient actuellement d'un vide en matière de fiscalité, aggravé depuis la suppression de l'impôt sur la fortune (ISF). L'instauration de cette taxe plancher constituerait donc une avancée notable vers plus de justice fiscale. Dans cet objectif, un modèle plus ambitieux avec une assiette élargie pourrait être envisagé.

15 à 25 Md€

c'est ce que pourrait rapporter chaque année la taxe sur le patrimoine en France

Rétablissement l'impôt sur la fortune, en plus performant

En 2018, l'impôt sur la fortune a été transformé en impôt sur la fortune immobilière (IFI). Avant la réforme, l'ISF taxait les patrimoines supérieurs à 1,3 M€ sur la base d'un barème progressif à cinq tranches.

Le remplacement de l'ISF par l'IFI a eu un coût budgétaire important pour les finances publiques, en plus du coût politique et social compte tenu du symbole de solidarité que représente cet impôt. Le Comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital estime ainsi que le maintien de l'ISF dans sa version antérieure aurait permis de dégager 6,3 Md€ de recettes en 2022 contre 1,8 Md€ pour l'IFI, soit une perte de recettes annuelles de 4,5 Md€ pour les finances publiques.¹⁵

Le Pacte du pouvoir de vivre demande le retour de l'ISF, dans une version améliorée. Dans cette nouvelle version, l'ISF pourrait rapporter environ 10 milliards d'euros notamment grâce à une progressivité renforcée et à une restriction des niches fiscales, comme celles liées à l'assurance-vie, aux donations ou à certaines structures patrimoniales.

Instaurer un ISF climatique - Une version plus performante de l'ISF pourrait permettre de financer la transition écologique. Pour cela, l'impôt ne se limiterait pas à la valeur du patrimoine mais inclurait une taxation supplémentaire variable en fonction de l'empreinte carbone du patrimoine financier. Chaque actif financier serait évalué selon son impact carbone, et une taxe proportionnelle serait appliquée en fonction du prix de la tonne de CO₂. Le Pacte du pouvoir de vivre soutient l'instauration d'un ISF climatique qui pourrait rapporter 7,5 milliards d'euros.

¹⁵ France Stratégie, octobre 2023, [Rapport final du Comité d'évaluation des réformes de la fiscalité du capital](#)



Réformer la fiscalité des grandes successions pour favoriser l'égalité des chances

L'égalité des chances en France est mise à mal par le rôle de plus en plus déterminant de l'héritage dans la constitution du patrimoine des individus. Alors qu'au début des années 1970, les successions représentaient environ 35 % du patrimoine total, cette part est montée à 60 % en 2021.

La distribution des héritages est fortement inégalitaire au sein de la population. Au sein d'une tranche d'âge : 50% des individus auront hérité de moins de 70 k€ à la fin de leur vie quand près de 10 % auront hérité de plus de 500 k€. 1% des personnes héritent de 4,2 millions d'euros soit 60 fois l'héritage médian.

60%
Part des successions
dans le patrimoine
total en France, contre
35% en 1970

Le système fiscal actuel des successions comporte par ailleurs de nombreuses exonérations qui bénéficient principalement aux plus aisés. Le pacte Dutreil, par exemple, permet une exonération de 75 % sur la transmission de biens professionnels, sous certaines conditions, comme la conservation des titres pendant quatre ans. Cette exonération peut être cumulée avec une réduction supplémentaire de 50 % des droits en cas de donation en pleine propriété avant les 70 ans du donateur.

Face à ces constats, le Pacte du pouvoir de vivre demande une réforme des droits de succession visant à instaurer un système plus équitable et à générer des recettes fiscales supplémentaires. Selon les estimations du Conseil d'Analyse Économique, une telle réforme pourrait rapporter au moins 10 milliards d'euros par an, en fonction des hypothèses retenues.¹⁶

Rétablissement une taxation progressive du capital

En 2018, la taxation progressive du capital a été modifiée avec l'instauration du prélèvement forfaitaire unique (PFU), dit "flat tax". Le principe est de remplacer, si le contribuable en fait le choix, le barème de l'impôt sur le revenu avec un taux maximal de 45%, par un taux de 30%.

Le PFU a majoritairement bénéficié aux foyers les plus aisés dont la part des revenus du capital dans leurs revenus totaux est bien plus élevée que la part des revenus du travail. En 2020, selon France Stratégie, 64 % des dividendes sont perçus par des foyers déclarant plus de 100 000 euros de dividendes en 2020.¹⁷

Il génère ainsi une double injustice : les dividendes sont peu taxés ce qui contribue à l'enrichissement massif et continu des très riches et à l'essor des inégalités. En comparaison, les revenus du travail sont beaucoup plus taxés que les revenus du capital. Or les écarts de richesse se creusent bien davantage par les revenus du capital que par ceux du travail. Là encore, cela contribue à l'enrichissement des très riches et à leur moindre participation à l'effort fiscal.

Ce PFU avait été instauré au motif de simplifier la fiscalité pour encourager les investissements. Dans un rapport, commandé par France Stratégie et publié en 2021, le Centre de recherches en économie et droit (CRED)¹⁸ note qu'il n'y a pas eu d'effet significatif sur la création d'entreprises ou la croissance économique et que cela a représenté une perte pour les finances publiques. Pour les finances publiques, sa mise en place a généré une perte de 1,8 milliards d'euros par an, d'après l'Institut Montaigne.¹⁹

Le Pacte du pouvoir de vivre demande donc la suppression du PFU et le retour à une imposition progressive des revenus du capital, sur le modèle de l'impôt sur le revenu, qui pourrait rapporter entre 3,2 milliards d'euros et 3,6 milliards d'euros par an supplémentaires. Lors des derniers débats budgétaires, une majoration de 5% (ou de 3%) du taux du PFU sur les dividendes qui dépassent de 20% la moyenne des cinq dernières années était soutenue par plusieurs groupes politiques. Cette évolution n'est pas optimale pour le Pacte du pouvoir de vivre mais constituerait néanmoins un progrès vers plus de justice fiscale.

¹⁶ Centre d'analyse économique, décembre 2021, [Note « Repenser l'héritage »](#)

¹⁷ France Stratégie, octobre 2020, [Billet « Les gros dividendes se sont maintenus en 2020, les plus-values mobilières sont en repli »](#)

¹⁸ Centre de recherches en économie et droit – France Stratégie, septembre 2021, [Rapport d'évaluation de la mise en place du prélèvement forfaitaire unique](#)

¹⁹ Institut Montaigne, juin 2024, [Analyse « Supprimer la flat tax et rétablir l'exit tax »](#)

ENTREPRISES : PLUS DE JUSTICE FISCALE POUR UNE COMPETITIVITE PARTAGEE

La fiscalité et la compétitivité sont fréquemment opposées dans les discours politiques et médiatiques. Pourtant, notre modèle social et notre capacité d'adaptation au changement climatique jouent un rôle clé dans l'attractivité de notre pays. De plus, la compétitivité telle qu'elle est souvent revendiquée, c'est-à-dire justifiant des procédés d'optimisation fiscale ou du moins une fiscalité limitée, ne bénéficie en réalité qu'à une infime partie des entreprises : certaines parmi les plus grandes d'entre elles. Cela se fait au détriment des finances publiques mais aussi des entreprises elles-mêmes, notamment les plus petites, qui contribuent effectivement à la hauteur de leurs capacités.

Réduire l'iniquité permise par l'optimisation fiscale

Le taux d'imposition effectivement payé par les entreprises, dit "taux implicite", demeure moins élevé pour les grandes entreprises (17,1%) que pour les PME (19,9%) et pour les ETI (21,3%), selon les derniers chiffres de la Direction générale du Trésor datant de 2019. L'IPP chiffrait pour la même année 2019 l'imposition des PME à 23,7% de leurs bénéfices contre 17,8% pour les grandes entreprises. Dans les deux cas, l'écart s'est certes considérablement réduit mais il persiste et il pourrait même s'être encore aggravé selon le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO). Dans son rapport publié en juin 2023, le CPO détaille que « la baisse du taux normal d'IS pour les grandes entreprises entre 2020 et 2022 et la remontée des taux d'intérêt en 2022 et 2023 devraient néanmoins réintroduire un écart avec le taux d'imposition implicite des PME ».

Par ailleurs, selon un rapport d'information de la commission des finances de l'Assemblée nationale publié en 2023, la moitié des entreprises du CAC 40 a déclaré un montant d'impôt sur les sociétés inférieur à 18 millions d'euros pour l'année 2021. Treize entreprises ont indiqué s'acquitter d'un taux d'impôt sur les sociétés représentant moins de 7 % de leur résultat fiscal. Deux d'entre elles affichent un taux d'imposition proche de zéro, malgré des bénéfices dépassant plusieurs centaines de millions d'euros. À l'inverse, neuf groupes déclarent un impôt sur les sociétés supérieur à 25 % de leur résultat fiscal.²⁰

Ces très fortes disparités sont notamment rendues possibles par les mécanismes d'optimisation fiscale qu'ils soient légaux comme le crédit d'impôt recherche précédemment abordé ou à la frontière de la légalité. Le rapport parlementaire précité souligne par ailleurs une perte de 20 milliards d'euros des recettes de l'impôt sur les sociétés dû au régime mère-filiales (ou mère-filles) et une perte de 16,5 milliards d'euros permise par le régime d'intégration fiscale.

Pour le Pacte du pouvoir de vivre, il faut mettre fin à ces disparités fiscales. Cela implique de limiter les mécanismes d'optimisation fiscale, comme le préconisent de nombreux expert·es.

83 Md€

de perte pour l'État du fait des 467 niches fiscales existantes en 2024, soit un peu plus du quart des recettes fiscales nettes de l'État

(Cour des comptes)

Taxer les superdividendes et les superprofits - En 2024, les entreprises du CAC 40 ont réalisé 130 milliards d'euros de bénéfices. Une taxation des superprofits pourrait rapporter entre 10 à 20 milliards d'euros par an, selon Oxfam. Les plus grandes entreprises françaises ont reversé en 2024 près de 100 milliards d'euros à leurs actionnaires (98,2 Md €) dont 72,8 milliards d'euros sous forme de dividendes, un montant record malgré la conjoncture économique. Le Pacte du pouvoir de vivre demande la mise en place d'une taxe sur les super dividendes, ceux qui dépassent de 20% la moyenne des quatre dernières années pour un gain d'environ 20 milliards d'euros.

²⁰ Assemblée nationale, Commission des finances, juillet 2023, [Rapport d'information sur les différentiels de fiscalité entre entreprises](#)

Taxer le rachat d'actions à leur juste valeur

La taxe sur le rachat d'actions constitue un enjeu important. La pratique est bien connue : les grandes entreprises rachètent leurs propres actions pour les supprimer du marché, réduisant ainsi leur nombre en circulation. Cela augmente la valeur des actions restantes et bénéficie donc aux actionnaires.

Pour réguler ce procédé et en tirer un des recettes fiscales, une nouvelle taxe a été instaurée en 2025. Elle concerne les plus grandes entreprises françaises dont le chiffre d'affaires dépasse 1 Md€, avec un taux de 8% sur la valeur nominale de l'action. Cela constitue une première étape notable mais elle est insuffisante. La valeur nominale de l'action de l'Oréal est par exemple de 0,2 euros et sa valeur réelle est de 372,25 euros (en juin 2025). La taxe de 2025 devrait donc rapporter environ 200 M€ alors qu'une taxe sur la valeur réelle pourrait rapporter bien plus.

Dans les discussions sur le PLF 2025 une taxe sur la valeur réelle des actions de 4% était évoquée et son gain était ainsi estimé à 1,2 milliards d'euros. Le Pacte du pouvoir de vivre souligne donc la nécessité de mettre en place une taxation sur le rachat d'action calculée sur la valeur réelle de l'action.

Évaluer les effets de la directive mère-filiales - Ce dispositif fiscal européen permet aux sociétés mères de ne pas payer d'impôts supplémentaires sur les bénéfices qu'elles reçoivent de leurs filiales situées dans d'autres pays de l'UE. Mise en place pour éviter que les bénéfices ne soient taxés deux fois, elle constitue aujourd'hui un outil d'optimisation fiscale très avantageux et complexifie les évolutions de certains mécanismes fiscaux comme celui de la taxe sur le rachat d'actions. Le Pacte du pouvoir de vivre préconise donc qu'une étude approfondie lui soit dédiée et que des discussions puissent être relancées si nécessaire. Le régime de l'intégration fiscale pourrait également faire l'objet d'une étude plus poussée.

Lutter contre la financiarisation des secteurs dépendants de financements publics - Alors que le budget de l'État est sous pression, certaines structures lucratives profitent de règles fiscales opaques pour bénéficier d'avantages financiers importants, grevant les finances publiques et faisant peser un risque pour la société. Ces cas de financiarisation sont aujourd'hui bien documentés par exemple dans le secteur de la santé²¹, du logement ou encore du grand âge et appellent à une réaction des pouvoirs publics par davantage de transparence et un meilleur fléchage des financements publics.

Amplifier la taxation sur les transactions financières

La taxe sur les transactions financières (TTF) a été créée en France en 2012. Surnommée la taxe Tobin, cet impôt est appliqué aux achats d'actions de grandes entreprises françaises dont la capitalisation boursière est supérieure à 1 milliard d'euros (121 entreprises en 2025). Son taux a d'abord été fixé à 0,1%, rehaussé à 0,3% en 2016 puis à 0,4% en 2025.

Le Pacte du pouvoir de vivre appelle à renforcer la TTF en élargissant son assiette à la totalité des produits financiers échangés par toutes les entreprises financières françaises, y compris aux transactions intrajournalières et en réhaussant son taux à 0,5%. Il soutient également une réforme de la collecte de la TTF aujourd'hui réalisée par Euroclear, un acteur financier dont la gestion opaque interroge sur un potentiel conflit-d'intérêt.^{22 23} Le Pacte du pouvoir de vivre demande donc à ce que la TTF soit récoltée par l'administration fiscale ou a minima qu'elle soit bien davantage contrôlée, comme le préconise les conclusions parlementaires sur le sujet. Ces évolutions pourraient rapporter jusqu'à 3 milliards d'euros soit plus du double de l'apport actuel de la TTF.

²¹ CICTAR et CFDT-Santé Sociaux, janvier 2025, [Rapport « La spéculation immobilière au cœur du système de santé français : le cas de Ramsay Santé »](#)

²² Centre d'économie de la Sorbonne, juin 2024, [Rapport « La taxation des transactions financières : Optimiser le dispositif français »](#) publié par Action Santé Mondiale avec le soutien des ONG ONE Action, Oxfam France et Global Citizen.

²³ Assemblée nationale, mai 2023, [Rapport au nom de la Commission des finances, de l'Économie générale et du Contrôle budgétaire sur la proposition de loi visant à élargir l'assiette de la taxe sur les transactions financières \(n° 1145\)](#).

Créé en 2019, le Pacte du Pouvoir de Vivre est un collectif de plus de 60 organisations parmi les plus reconnues de la société civile organisée française, aussi diverses dans leur statut (associations, fondations, ONG, syndicats, mutuelles, etc.) que dans leurs domaines d'action – environnement, lutte contre la pauvreté, logement, travail, jeunesse, ESS, migration... Cette alliance inédite agit afin que les questions sociales, environnementales et démocratiques, qui sont indissociables, soient prises en compte dans les décisions politiques et dans le débat public au niveau local et national.

<https://www.pactedupouvoirdevivre.fr/>

Contacts

Amandine Lebreton, directrice du Pacte du pouvoir de vivre : amandinelebreton@pactedupouvoirdevivre.fr
 Lisa Penalver, chargée de plaidoyer au Pacte du pouvoir de vivre : lisapenalver@pactedupouvoirdevivre.fr

