

Abroger le bouclier fiscal

Pierre-Alain Muet*

** Député, rapporteur de la proposition de loi visant à abroger le bouclier fiscal*

Est-il légitime de protéger les plus riches quand tous les Français sont appelés à faire des efforts ? Cette question, nombre de parlementaires se la posent sur tous les bancs des deux Assemblées.

Pourtant, lors du débat à l'Assemblée nationale sur la proposition de loi socialiste visant à abroger le bouclier fiscal, la réserve de vote demandée par le gouvernement n'a pas permis que s'expriment ces doutes, alors même qu'il n'existe plus de majorité aujourd'hui pour maintenir en l'état le bouclier fiscal. Si la gauche veut sa suppression, nombreuses sont les voix à droite à vouloir sa suspension. Or c'est pourtant le maintien en l'état qui a émergé de ce vote, au terme de cette caricature de démocratie parlementaire que sont devenues les séances consacrées aux propositions de lois de l'opposition.

Caricature de démocratie, car le gouvernement a ajouté à la réserve de vote « la réserve d'opinion », en ne répondant à aucun des amendements émanant des députés de sa propre majorité. Quant au principal argument avancé pour maintenir le bouclier fiscal, la nécessité de ne pas modifier un dispositif avant qu'il ait fait ses preuves, il est étonnant de la part d'un gouvernement qui l'a modifié dès sa première année d'application. Quant aux preuves, elles sont accablantes : trois années d'application ont mis en lumière les formidables injustices du bouclier fiscal.

Le gouvernement affirme que le bouclier fiscal doit permettre d'éviter qu'un contribuable travaille un jour sur deux pour l'Etat. En réalité, il est impossible avec les seuls revenus du travail d'atteindre le seuil à partir duquel on peut bénéficier du bouclier fiscal. Celui-ci ne joue que pour ceux qui disposent d'un patrimoine, et plus encore d'un patrimoine important.



Abroger le bouclier fiscal

Certes, la moitié des bénéficiaires du bouclier fiscal sont des contribuables qui ne payent pas l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF), mais ces derniers ne perçoivent que 1 % du coût du bouclier et ils bénéficiaient déjà d'exonération, leur cas étant pris en compte par l'administration fiscale. En fait, le bouclier fiscal est d'abord un bouclier pour les grandes fortunes. Les deux tiers de son montant vont aux mille contribuables qui possèdent à la fois les plus hauts revenus et les plus gros patrimoines.

Est-il acceptable que, au moment où l'on parle de solidarité nationale, l'Etat verse un chèque de près de 400 000 euros à des contribuables qui possèdent plus de 16 millions d'euros de patrimoine ?

Est-il acceptable que l'Etat verse un chèque de 1,8 million d'euros aux cent contribuables les plus fortunés, quand le gouvernement refuse, depuis trois ans, tout coup de pouce au SMIC ?

Est-il acceptable qu'un contribuable profitant des niches fiscales puisse non seulement réduire son revenu imposable et parfois s'exonérer d'impôt sur le revenu, mais encore que, grâce au bouclier fiscal, il se fasse rembourser son ISF et une partie de sa CSG ou de ses impôts locaux ?

Certes, le gouvernement dit avoir plafonné les niches fiscales. Mais plusieurs dispositifs permettent toujours de diminuer le revenu imposable parfois sans aucune limite. Et surtout, le plafonnement – nécessaire – des niches fiscales aboutit à ce paradoxe que, demain, seul un contribuable ne disposant pas d'un patrimoine important sera appelé à payer plus d'impôt au titre du plafonnement. Les contribuables qui bénéficient du bouclier et disposent des plus gros patrimoines échapperont à la mesure.

C'est-là l'injustice la plus criante. Il n'est pas acceptable qu'au moment où la crise exige un effort de tous, les seuls à être exonérés de tout effort de solidarité soient les plus fortunés de nos concitoyens.

C'est pour mettre fin à ces injustices que le groupe socialiste, radical et citoyen a déposé une proposition de loi visant à abroger le bouclier fiscal. Débattu le jeudi 20 mai 2010, le texte a été soumis au vote de l'Assemblée nationale le mardi 25 mai. Il a été rejeté par 220 voix contre 276.



Abroger le bouclier fiscal

ABROGER LE BOUCLIER FISCAL :

Résumé du rapport n° 2493 sur la proposition de loi du groupe socialiste, radical et citoyen, Commission des finances de l'Assemblée nationale

Alors que le gouvernement justifie l'existence de ce dispositif en avançant qu'il bénéficie surtout à des contribuables modestes et qu'il empêche à l'impôt d'être confiscatore en prélevant plus de la moitié des revenus tirés du travail, il apparaît, en réalité, que ce dispositif favorise les contribuables détenant les patrimoines les plus élevés et conduit à développer des comportements d'optimisation fiscale. Les quelques correctifs adoptés en 2009 n'ont pas permis de mettre un terme à ces injustices persistantes.

Le montant des restitutions au titre du bouclier fiscal de l'année 2009 représente, en février 2010, 585 millions d'euros et concerne 16 350 bénéficiaires, soit en moyenne 35 800 euros par bénéficiaire. Les cent premiers bénéficiaires du bouclier fiscal ont même reçu 1,8 millions d'euros en moyenne.

L'analyse des chiffres des trois dernières années montre que le bouclier fiscal favorise essentiellement les contribuables très aisés et que l'avantage qui leur a été octroyé a été considérablement accru par la réforme de 2007.

a) Les revenus du travail ne peuvent déclencher le bouclier fiscal, il faut posséder un patrimoine important pour en bénéficier

Le gouvernement justifie le bouclier fiscal en avançant que celui-ci évite au système fiscal français d'être confiscatore en empêchant qu'un Français paye en impôt plus de « 50 % de ce qu'il gagne ». En réalité, l'imposition des revenus du travail ne peut, à elle seule, « déclencher » le bouclier fiscal.

Ainsi, le taux moyen d'imposition au titre de l'impôt sur le revenu est aujourd'hui de 8 %. L'imposition au titre de la CSG et de la CRDS est d'ailleurs plus importante que celle de l'impôt sur le revenu pour neuf Français sur dix. En ajoutant à ce taux moyen de 8 %, les prélèvements sociaux, à hauteur de 8 % et la taxe d'habitation, plafonnée à 3,44 % du revenu fiscal de référence des contribuables modestes, le total de l'imposition est très inférieur à 50 % pour la grande majorité des contribuables.

Abroger le bouclier fiscal

Il est impossible d'atteindre la limite prévue par le bouclier fiscal au titre de ses revenus salariaux et de leur imposition. En réalité, le bouclier fiscal ne joue qu'à raison de la détention de patrimoine.

Les données statistiques sur les personnes redevables de l'impôt sur la fortune et bénéficiaires du bouclier fiscal montrent qu'il faut posséder un patrimoine très important pour bénéficier à plein du bouclier fiscal.

b) La loi TEPA de 2007 a accentué l'injustice du bouclier fiscal

Depuis le 1^{er} janvier 2008, à la suite de l'adoption de la loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (TEPA), le bouclier fiscal comprend les prélèvements sociaux et son taux a été abaissé à 50 %.

Cette réforme a renforcé le caractère inéquitable du dispositif. Ainsi, entre 2007 et 2008, le coût du bouclier fiscal a doublé, passant de 229,1 millions d'euros à 458,3 millions d'euros. La charge s'est encore alourdie en 2009, année pour laquelle le ministère du Budget l'évalue à environ 586 millions d'euros. Si les montants restitués ont augmenté, le nombre de contribuables bénéficiant du bouclier a en revanche peu augmenté, passant de 13 700 en 2007 à 13 998 en 2008 et 16 350 en 2009.

Les principaux bénéficiaires de la réforme de 2007 ont été les contribuables disposant des revenus et des patrimoines les plus élevés, qui ont vu le bénéfice qu'ils tirent de la mesure augmenter très fortement.

c) Les contribuables modestes ne représentent qu'une faible part du montant du bouclier fiscal et leur part a baissé avec la réforme Sarkozy

Les bénéficiaires du bouclier qui ne payent pas l'ISF représentent la moitié des personnes concernées, mais ils se partagent en 2009 moins de 1 % du coût de la mesure. Leur part dans les montants restitués s'est en effet fortement réduite avec la réforme de 2007. Le montant de ces restitutions est passé de 9,6 millions en 2007 à 4,8 millions d'euros en 2008, et 5,5 millions d'euros en 2009, alors que le coût du bouclier fiscal doublait. Après la réforme de la loi TEPA, la part des contribuables modestes dans les montants restitués est ainsi passée d'un peu plus de 4 % à moins de 1 % du coût total comme le montre le graphique 1.

Abroger le bouclier fiscal

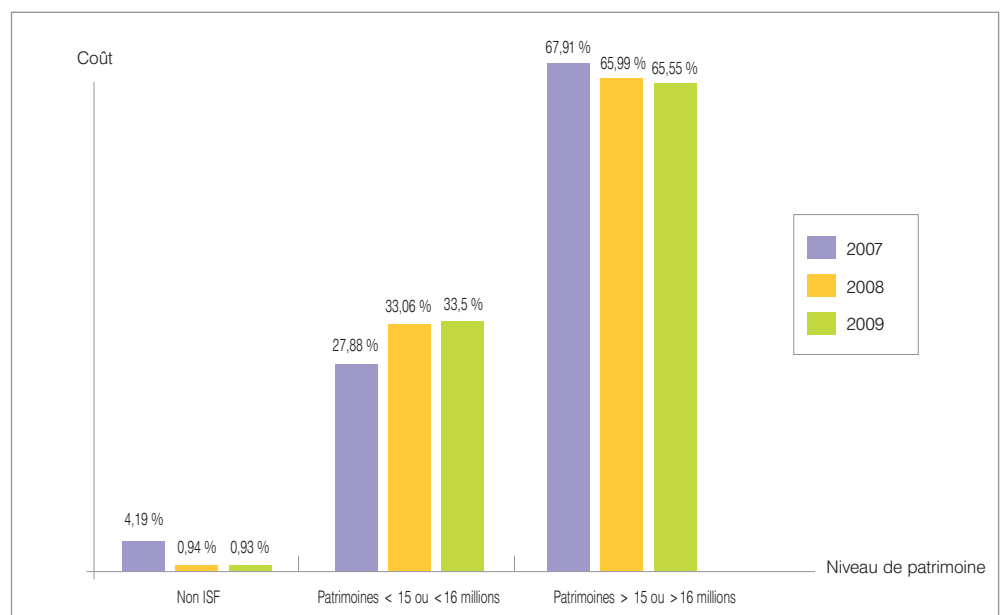
Par ailleurs, pour ces contribuables modestes, l'administration fiscale réglait elle-même ce type de problèmes par le biais des demandes de remise gracieuse, car les intéressés n'étaient, de toute façon, pas suffisamment solvables pour s'acquitter de l'impôt qui leur était réclamé. Si on voulait régler ce problème de façon automatique, il suffirait de plafonner la taxe foncière en fonction du revenu.

d) Les deux tiers du bouclier concernent des patrimoines de plus de 16 millions d'euros

Les deux tiers du bouclier fiscal vont aux contribuables qui possèdent les plus gros patrimoines et atteignent la tranche supérieure de l'ISF (plus de 15,5 millions en 2007 et plus de 16 millions en 2009). Le graphique 1 montre en effet que cette part est proche de 66 % les trois années.

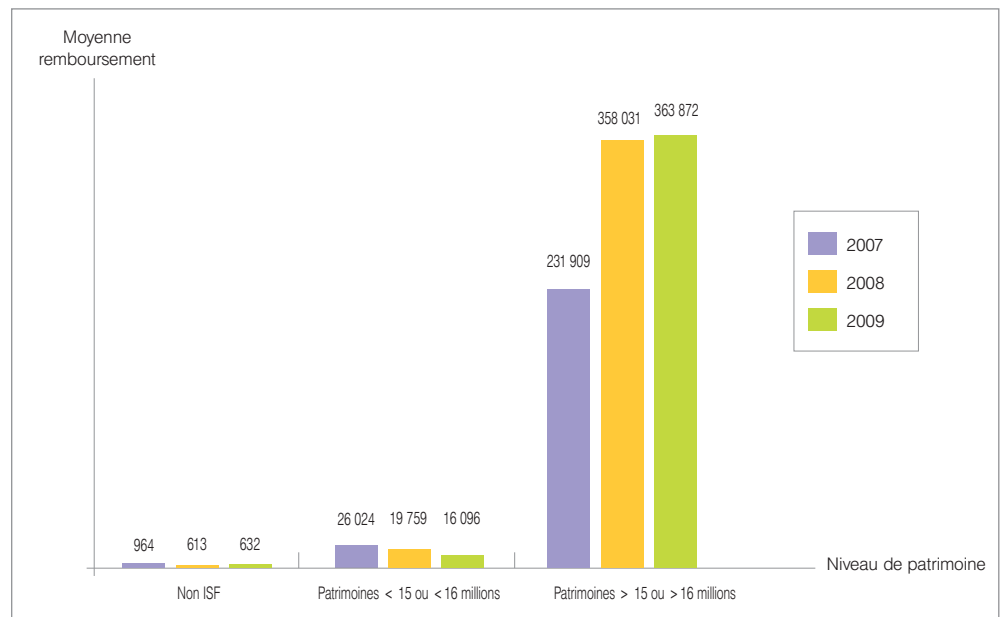
Alors que les contribuables qui ne payent pas l'ISF obtiennent des restitutions faibles (960 euros en 2007 et autour de 600 euros en 2008 et 2009), les restitutions versées aux plus gros patrimoines ont fortement augmenté avec la réforme Sarkozy (graphique 2). De 23 000 euros en moyenne, elles sont passées à 35 800 euros en 2008 et 36 400 en 2009. Pour les cent plus grosses restitutions, le montant atteint 1,8 million d'euros en moyenne.

Graphique 1 :
Coût du bouclier par niveau de patrimoine (en % du total)



Abroger le bouclier fiscal

Graphique 2 :
Remboursement moyen par niveau de patrimoine (en euros)



e) Un bouclier qui protège les plus riches de toute hausse des prélèvements obligatoires

Le bouclier fiscal pose avec une acuité particulière la question de la justice fiscale car les bénéficiaires de ce dispositif sont exonérés *de facto* de toute hausse de la fiscalité.

Cette question a fait l'objet d'un débat nourri à l'occasion de la discussion de la loi généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion. En effet, le financement du dispositif s'est fait notamment au moyen de l'instauration d'une contribution additionnelle à la CSG et à la CRDS assise sur le patrimoine, dont le taux a été fixé à 1,1 % et qui a été incluse dans le calcul du bouclier. Les contribuables aisés en ont donc été exonérés.

Si, compte tenu de l'alourdissement de la dette de l'Etat, une hausse de la fiscalité devait être envisagée à terme, le bouclier fiscal permettrait aux plus aisés d'être exonérés de cet appel à la solidarité nationale.

Philippe Séguin, premier président de la Cour des comptes, lors de son audition par la Commission des finances, le 4 mars 2009 à l'occasion de la remise d'un rapport du Conseil des prélèvements obligatoires sur la fiscalité du patrimoine, déclarait : « Si l'on assistait à un mouvement général de hausse des prélèvements dans le monde et plus

Abroger le bouclier fiscal

particulièrement en Europe, le Conseil des prélèvements obligatoires estime qu'il n'y a aucune raison pour que les bénéficiaires du bouclier y échappent. Cela ne signifie pas forcément une remise en cause du principe du bouclier, qui a été validé au plan constitutionnel, mais cela pourrait justifier un relèvement du taux, au moins temporairement. »

f) Le dispositif favorise les comportements d'optimisation fiscale

Le bouclier fiscal conduit à des comportements d'optimisation fiscale permettant de diminuer le revenu pris en compte pour le calcul du ratio entre l'impôt payé et le revenu fiscal de référence.

Le Conseil des prélèvements obligatoires note cet effet pervers dans son rapport sur la fiscalité du patrimoine : « *La mise en place du bouclier fiscal peut inciter certains ménages à réorganiser leur patrimoine et leurs revenus pour minimiser ces derniers et réduire ainsi leur plafond d'imposition directe.* » Par conséquent, « *le bouclier fiscal peut aboutir, dans certaines situations, à ce que des redevables, après avoir le cas échéant réorganisé leur patrimoine et leurs revenus, se voient de facto exonérés non seulement d'ISF, mais aussi d'autres impôts directs comme les taxes foncières et d'habitation. Si de nouveaux prélèvements sur le patrimoine devaient être institués, la question du niveau du bouclier fiscal mériterait d'être posée.* »

L'examen des statistiques fournies à la demande des présidents successifs de la Commission des finances, Didier Migaud et Jérôme Cahuzac, a permis de relever quelques cas de contribuables disposant d'un patrimoine très important et d'un revenu déclaré très faible. En 2007, 27 contribuables disposant de plus de 15,5 millions de patrimoine ne déclarent qu'un revenu fiscal de référence inférieur à 12 964 euros annuels (soit à peine plus de 1 000 euros par mois). En 2009, 14 bénéficiaires du bouclier fiscal disposent d'un patrimoine supérieur à 16 millions d'euros et de revenus inférieurs à... 3 000 euros, soit moins de 250 euros par mois.

Car, bien souvent, le revenu retenu pour le calcul du bouclier fiscal n'est pas le revenu « réel » du contribuable, mais un revenu qui a sans doute été diminué du fait de l'usage de dispositifs fiscaux dérogatoires (niches fiscales), et notamment des niches d'assiette non plafonnées. On peut supposer que la structure des patrimoines de ces contribuables leur permet de « piloter » le montant de leurs revenus annuels : ils peuvent faire varier à leur gré le moment où ils réalisent des plus-values mobilières, tandis qu'un salarié ne choisit pas le moment de la perception de son salaire.

Abroger le bouclier fiscal

Ces contribuables très aisés peuvent aussi actionner massivement des « niches fiscales » leur permettant de réduire « optiquement » leur revenu servant à calculer le bouclier.

Ainsi, le rapport d'information de la Commission des finances sur les niches fiscales¹ constate que 595 550 foyers ont imputé des déficits fonciers ou des déficits industriels et commerciaux sur leur revenu global 2006 pour un montant moyen de 6 932 euros :

- 90 % de ces foyers ont imputé un déficit inférieur ou égal à 10 700 euros, plafond d'imputation de droit commun des déficits fonciers ;
- près de 60 000 foyers ont imputé un déficit supérieur à 10 700 euros. La moitié d'entre eux ont imputé un déficit inférieur à 20 234 euros et 1 %, soit 595 foyers, ont imputé un déficit supérieur à 219 000 euros et dont le montant moyen a été de 406 287 euros.

g) Le plafonnement des niches ne corrige que partiellement cette injustice

Plusieurs niches d'assiette, qui réduisent le revenu imposable, ont été mieux encadrées par la loi de finances pour 2009 : c'est le cas notamment du dispositif « loueurs meublés professionnels ». D'autres ont été transformés en réduction d'impôt (dispositif « Scellier » remplaçant le dispositif « Robien », dispositif « Malraux »), restreignant ainsi la possibilité pour des contribuables de réduire artificiellement leur revenu pour le calcul du bouclier fiscal.

Cependant, plusieurs dispositifs permettront toujours de diminuer son revenu imposable dans des proportions parfois très importantes :

- le dispositif « *monuments historiques* » sans aucune limite ;
- les revenus placés pour se constituer une retraite par capitalisation ;
- certains contrats d'assurance-vie (contrats en unités de compte dont les plus-values générées ne sont pas constitutives d'un quelconque revenu au sens de l'application du bouclier fiscal).

Enfin, les bénéficiaires du bouclier fiscal ne sont pas concernés par le plafonnement des « niches fiscales » puisque l'augmentation de leur imposition est neutralisée par l'effet du bouclier. Les actuels bénéficiaires du bouclier fiscal sont donc exonérés de tout prélèvement supplémentaire.

1. « Les niches fiscales », rapport d'information déposé le 5 juin 2008 par MM. Didier Migaud, Gilles Carrez, Jean-Pierre Brard, Jérôme Cahuzac, Charles de Courson et Gaël Yanno (n° 946) : <http://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i0946.asp>



Abroger le bouclier fiscal

Le plafonnement des niches est sans effet pour un contribuable disposant d'un patrimoine très élevé, alors qu'il conduit à une augmentation du montant de l'impôt dû pour un contribuable disposant d'un patrimoine moins élevé.

•

La fiscalité du patrimoine ne cesse de s'amenuiser, particulièrement depuis trois ans, avec le renforcement du bouclier fiscal qui est destiné à protéger les possesseurs de patrimoines importants, avec la diminution des droits de succession et celle des droits sur les donations. On assiste à un véritable démantèlement de l'imposition des plus aisés dont on ne peut plus dire qu'ils paient l'impôt en fonction de leurs facultés contributives.

L'économiste Maurice Allais, prix Nobel d'économie en 1988 et peu suspect d'opinions révolutionnaires, s'est prononcé dans ses ouvrages en faveur d'une imposition du patrimoine. Pareille imposition incite en effet le propriétaire à rentabiliser son capital. Elle constitue ainsi un instrument de lutte contre le capital stérile. Par ailleurs, même modérée, cette imposition du patrimoine produit un effet redistributif.

Imposer la détention du patrimoine est légitime, car le patrimoine constitue une capacité contributive particulière, comme l'a reconnu le Conseil constitutionnel lorsqu'il a décidé qu'« *en instituant un impôt sur les grandes fortunes, le législateur a entendu frapper la capacité contributive que confère la détention d'un ensemble de biens et qui résulte des revenus en espèces ou en nature procurés périodiquement par ces biens, qu'ils soient ou non soumis par ailleurs à l'impôt sur le revenu* ». ²

Il serait sans doute possible de dépasser à moyen terme l'ISF, qui a succédé à l'IGF, en mettant en place une taxation du capital qui prenne mieux en compte ses deux composantes : immobilière et mobilière. ³ Il faut en revanche écarter son remplacement par la création d'une tranche supplémentaire de l'impôt sur le revenu, car les revenus du travail supportent déjà une taxation excessive si on la compare à celle qui pèse sur les revenus du patrimoine. Les revenus financiers échappent en effet à l'impôt sur le revenu dans ses tranches supérieures, puisque les contribuables concernés préfèrent

2. Conseil constitutionnel, Décision 81-133 DC du 30 décembre 1981, considérant 7.

3. Voir les propositions dans ce sens dans *Une fiscalité au service d'une croissance durable*, Pierre-Alain Muet, avec la collaboration de Denis Gettliffe et Guillaume Robert (Fondation Jean-Jaurès, avril 2010).

Abroger le bouclier fiscal

le prélèvement libératoire à 18 %, taux bien éloigné des 40 % applicables à la dernière tranche de l'imposition sur le revenu. La création d'une nouvelle tranche supérieure ou le relèvement du taux applicable à celle-ci ne s'appliquerait donc par définition pas à ces revenus du capital.⁴

4. Voir la présentation du dispositif du bouclier fiscal par Pierre-Alain Muet.