



433

La sous-imposition des particuliers et des entreprises

Un thème majeur de la campagne présidentielle

POINTS-CLÉS → À en croire de nombreux commentateurs, jamais une campagne présidentielle n'a été si fortement axée autour de la fiscalité → Rien d'étonnant à cela : en période de crise aiguë de la dette souveraine, remédier au déficit budgétaire chronique de la France implique une réflexion sur les meilleurs moyens de baisser les dépenses publiques et d'augmenter les recettes fiscales → Or, la dépense étant très difficile à réduire pour toutes sortes de raisons sociales, économiques et politiques, on constate que c'est le thème de l'impôt qui attise la plupart des controverses



Daniel Gutmann,
professeur à l'École de droit
de la Sorbonne (université
Paris-1)

Certains candidats sont conscients de la nécessité de formuler des propositions crédibles, donc douloureuses, pour améliorer la situation financière de l'État. La hausse des impôts est inéluctable. Chacun le sait, mais la pilule est dure à faire avaler aux contribuables français. C'est pourquoi les candidats rivalisent d'ingéniosité pour nous convaincre que notre système fiscal n'est pas seulement inefficace ; il est aussi profondément injuste. Les particuliers, notamment les plus aisés, sont pointés du doigt en ce qu'ils ne participent pas à l'effort collectif proportionnellement à leurs capacités contributives réelles, soit en raison des vices de notre législation, soit en raison de leur propension à éviter, voire à frauder l'impôt. Les grandes entreprises, de même, sont accusées d'acquiescer un impôt sans pro-

portion avec leur rentabilité réelle. Dans ce contexte, le débat fiscal cesse vite d'être purement budgétaire ; il devient éthique. Il faut s'indigner pour réformer.

Or, si la quête éternelle de la justice est indispensable au progrès du droit, l'indignation n'est cependant pas toujours bonne conseillère. Elle fausse parfois la compréhension de la réalité, quand elle ne conduit pas à en dissimuler une partie. Elle ne conduit pas non plus toujours à la solution la plus adéquate ou la plus proportionnée à l'objectif légitimement poursuivi. C'est ce que démontre la campagne présidentielle, et c'est ce qu'il n'est pas inutile de relever dans les lignes qui suivent.

Du côté des particuliers, on aura compris que la logique de l'histoire française n'est pas à la réduction de l'impôt sur le revenu et des prélèvements sociaux (ce qui fait les délices du Gouvernement britannique qui, lui, entend bien réduire les taux marginaux du barème de l'impôt sur le revenu). Il existe sur ce terrain une belle unanimité : les titulaires des revenus les plus élevés doivent davantage contribuer à l'effort de solidarité nationale que commande

la situation budgétaire contemporaine. Un accord partiel se dégage même entre UMP et PS quant à la nécessité de faire évoluer le système en limitant le différentiel d'imposition entre revenus du capital et revenus du travail, perçu comme une source d'injustice fiscale caractérisée. Les divergences sont ailleurs : tandis que Nicolas Sarkozy se prononce pour l'introduction d'un nouveau dispositif limitant les effets de l'exil fiscal des citoyens français (s'inspirant à cet égard de propositions antérieures de certains membres du PS et du Front de gauche), François Hollande préfère mettre l'accent sur la nécessité d'augmenter les taux supérieurs du barème de l'imposition sur le revenu en introduisant deux nouvelles tranches imposables à 45 % et 75 % pour un revenu annuel dépassant (pour le foyer, semble-t-il) un million d'euros (avec éventuellement la réintroduction d'un mécanisme de plafonnement des impôts directs lorsque ceux-ci excèdent 85 % du revenu). Jean-Luc Mélenchon, quant à lui, n'hésite pas à recommander l'adoption d'un taux d'impôt sur le revenu de 100 % au-delà d'un revenu dépassant 360 000 € annuels.



© MAXIMINA - ISTOCKPHOTO

Le présent article n'a pas pour vocation d'évaluer le détail de chacune de ces propositions, ce qui serait d'ailleurs impossible compte tenu du flou qui règne sur les modalités techniques de leur mise en œuvre. Tout au plus est-il observé que les programmes fiscaux des candidats ont les mêmes caractères que les lois de finances : le projet initial n'a pas grand-chose à voir avec le résultat final. La seule différence vient du fait que dans le processus parlementaire, les amendements sont généralement présentés par d'autres que les auteurs du projet de départ... La présente campagne aura en tout cas provoqué dans les cabinets d'avocats la renaissance d'une nouvelle forme d'activité : la devinette fiscale, qui consiste à imaginer ce que pourrait être la règle présentée à grand renfort d'effets de manche par tel ou tel personnage politique en vue d'en tirer les éventuelles conséquences stratégiques avant la date fatidique du 6 mai 2012.

On peut en revanche souligner le caractère parfois excessivement simplificateur de la

présentation faite par les candidats, tant du droit positif que des moyens de l'améliorer.

Considérons par exemple la question de la distinction entre imposition progressive des revenus du travail et imposition proportionnelle d'une grande partie des revenus du capital.

Cette distinction pose indéniablement une question politique de fond, en ce qu'elle crée une discrimination fiscale entre les titulaires de revenus globaux de même montant, selon la ventilation de ceux-ci entre revenus de capitaux et revenus du travail. Ce problème est bien connu. Sa résolution dépend d'une combinaison complexe entre paramètres axiologiques (que commande la justice fiscale ?) et économiques (comment inciter les contribuables à investir dans des produits financiers à risque, quel lien établir entre l'imposition allégée des revenus du capital et l'attractivité financière de la France dans un contexte mondialisé, etc.).

Qu'il faille aligner le traitement fiscal des revenus du capital sur celui des revenus du travail peut et doit donc être discuté.

Qu'il faille poursuivre la lutte contre les niches fiscales sans utilité économique réelle est certain. Encore faut-il agir sur les vraies niches, pas sur les fausses. À titre d'exemple, on s'émeut souvent du fait que les titulaires d'obligations peuvent opter pour un prélèvement libératoire proportionnel de 24 %, soit un taux sensiblement inférieur au taux marginal de l'impôt sur le revenu de 41 %. Sont-ils sous-imposés pour autant ? La réponse nous paraît devoir être mesurée : comme l'a bien montré Me Jean-Yves Mercier dans un article paru aux Échos du 16 janvier dernier, le particulier prêteur ou détenteur d'obligations est taxé sur le montant intégral de l'intérêt perçu, sans soustraction des coûts de financement qui se retrouvent dans l'érosion que l'inflation fait subir à son capital. Son revenu fiscal excède ainsi notablement son revenu économique : un rendement de 3 % écorné par une inflation de 2 % ne laisse qu'un revenu de 1 %, alors que l'impôt porte sur 3 %. Désormais amputé de 39,5 % (24 % plus les prélèvements sociaux de 15,5 %)

sous le régime « favorable » du prélèvement libératoire, le revenu réel de l'épargnant est négatif dans notre exemple. Si l'intérêt devait subir le taux marginal de 41 % (ou plus, à l'avenir) que comporte l'impôt progressif, la perte serait encore plus marquée.

Imaginons de même ce que signifierait la soumission pure et simple d'un dividende au barème progressif de l'impôt sur le revenu sans abattement d'aucune sorte. Considérons ainsi le cas d'un entrepreneur qui hésite à exercer son activité, génératrice d'un bénéfice annuel de 300, à titre individuel ou en société. S'il ne constitue pas de société, il est soumis au barème progressif de l'impôt sur le revenu. Supposons, pour simplifier, que son profit soit imposable dans la tranche marginale de 30 % (qui n'est pas la plus haute). En ce cas, le bénéfice supporte un impôt de 30 % augmenté de prélèvements sociaux de 8 %, soit une charge fiscale de 38 % du bénéfice. Si notre entrepreneur constitue une société soumise à l'IS, que se passe-t-il ? La société acquitte 100 d'IS (33, 1/3 %). Il reste donc à distri-

buer un dividende de 200. Celui-ci supporte, à l'heure actuelle, l'impôt progressif sur 60 % de son montant : l'abattement de 40 % sur le dividende n'est pas une niche fiscale mais permet seulement d'éviter la double imposition économique du bénéfice au niveau de la société puis de l'actionnaire. Il en résulte, en droit actuel, un impôt sur le revenu de 30 % de 120, soit 40. Ajoutons-y des prélèvements sociaux de 15,5 % (car les dividendes sont des revenus du capital) s'élevant dans notre exemple à 31. Au total, la somme de l'ensemble des prélèvements donne un chiffre de 171, soit une charge fiscale de 57 % (171/300). L'exemple démontre qu'en droit actuel, il est déjà fortement dissuasif d'exercer son activité en société.

La situation serait bien pire si l'abattement sur les dividendes était supprimé, comme le proposaient jusqu'à récemment les candidats de l'UMP et du PS (le second semblant s'être ravisé pour proposer que le bénéfice de l'abattement soit subordonné à la preuve que la société distributrice a elle-même

acquitté l'IS en amont de la distribution). La charge fiscale total passerait alors, dans notre cas, à 191, soit un taux de 63,66 % du bénéfice. Si, de surcroît, notre investisseur devait être soumis à un taux marginal passé à 75 %, et si l'on rajoutait en prime une petite lichette d'ISF, le prélèvement global pourrait sans difficulté dépasser 100 % du revenu. On peut douter de l'opportunité d'un tel résultat pour encourager les petites entreprises à se constituer en société et les grosses fortunes à investir en actions.

Notons enfin, pour clore le chapitre consacré aux particuliers, que certains candidats ont justement identifié une vraie question : *sur qui* doit peser la charge de l'impôt ? Du point de vue de la justice fiscale, la question de l'identité du contribuable précède celle de savoir comment le mécanisme redistributif doit fonctionner. Et dans un monde globalisé, cette question renvoie à celle de savoir quel lien de rattachement pertinent le contribuable doit entretenir avec la France. **Nombreux sont les Français qui, pour d'excellentes raisons profes-**

Propositions des candidats

Sont ici précisées les propositions écrites des candidats

François Hollande propose la fusion de l'IR et de la CSG dans le cadre d'un prélèvement simplifié sur le revenu dont une partie sera affectée aux organismes de sécurité sociale. Une tranche supplémentaire de 45 % pour les revenus supérieurs à 150 000 euros par part sera créée, nul ne pourra bénéficier de « niches fiscales » au-delà d'une somme de 10 000 euros de diminution d'impôt par an. Concernant l'IS, 3 taux d'imposition seront instaurés : 35 % pour les grandes, 30 % pour les petites et moyennes, 15 % pour les très petites entreprises.

Nicolas Sarkozy veut augmenter les recettes fiscales de l'IS. Il propose donc de créer un impôt minimal sur le chiffre d'affaires mondial des entreprises du CAC 40 ; les recettes seront affectées à la réduction du déficit. Pour lutter contre l'évasion fiscale, il liera l'impôt à la nationalité ; les expatriés (sauf ceux travaillant à l'étranger) devront déclarer à l'administration française ce qu'ils ont payé comme impôt à l'étranger. Si ce

montant est inférieur à ce qu'ils auraient payé sur les revenus de leur capital en France, ils devront s'acquitter de la différence. Un seuil sera mis en place pour ne concerner que les contribuables très aisés.

François Bayrou propose de rendre l'IR plus progressif, en passant la tranche de 41 % à 45 % et en créant une tranche à 50 % pour les revenus supérieurs à 250 000 euros par part. Il souhaite aussi transformer l'ISF en Contribution de Solidarité sur le Patrimoine au-dessus de 1 million d'euros. Enfin, il négociera une taxe sur les transactions financières internationales avec les partenaires européens.

Jean-Luc Mélenchon imposera un revenu maximum de 360 000 euros par an au-delà duquel la taxation sera de 100 %, il supprimera le bouclier fiscal, augmentera l'ISF et l'impôt sur les revenus du capital, taxera les revenus financiers des entreprises et proposera la suppression des exonérations de cotisations sociales patronales.

Eva Joly souhaite la fusion de l'IR et de la CSG en créant deux nouvelles tranches l'une à 60 % au-delà de 100 000 euros, et l'autre à 70 % au-delà de 500 000 euros. Concernant l'IS, elle souhaite la création

d'un impôt plancher sur les grandes entreprises à hauteur de 17 % de leur bénéfice brut.

Marine Le Pen portera la tranche supérieure de l'IR à 46 %. Elle souhaite également la fusion de l'IS et de la contribution économique territoriale pour créer un taux unique d'IS de 34 % soit 20 %, part État et entre 10 et 14 %, part Collectivités.

Philippe Poutou propose un taux marginal à 100 % à partir de 260 000 euros de revenus annuels et un retour à une imposition de 50 % sur les bénéfices des entreprises.

Nicolas Dupont-Aignan réduira de moitié l'IS pour les bénéfices réinvestis sur le sol français pour les entreprises de moins de 500 salariés, et exonérera de cotisations sociales pendant 5 ans le recrutement d'un chômeur de longue durée pour une TPE, créera une nouvelle tranche d'IR à 50 % pour les revenus supérieurs à 300 000 euros par an et élaborera un « impôt de citoyenneté » minimal pour chaque français résidant à l'étranger.

sionnelles ou personnelles, s'établissent à l'étranger après avoir profité de nombreuses années des services publics offerts par notre pays. Faut-il leur imposer une contribution fiscale particulière lorsqu'ils ont quitté le territoire ?

Le système actuel repose en résumé sur deux principes : ceux qui habitent en France y sont soumis à l'impôt sur l'ensemble de leur revenu, quelle que soit leur nationalité ; ceux qui résident hors de France ne sont imposables dans notre pays qu'à raison des revenus qui y trouvent leur source. Cette architecture repose sur une idée simple : l'obligation fiscale repose bien davantage sur le constat d'une communauté d'intérêts vécus par une collectivité économique que sur l'appartenance abstraite à une nation. C'est logique : ce sont ceux qui profitent effectivement des dépenses de l'État français qui ont vocation à les financer. Certains estiment cependant anormal que des Français ayant longtemps profité des services publics (au premier rang desquels l'éducation ou les soins) se délestent promptement de leurs obligations fiscales et fassent ainsi échec au devoir de réciprocité qui leur paraît s'imposer en temps de crise. Ils pensent qu'il faudrait ériger la nationalité en critère unique de l'obligation fiscale.

Plusieurs moyens existent afin de remédier au problème dénoncé ci-dessus. Le premier, certes, consiste à « nationaliser » l'obligation fiscale. Mais cette nationalisation peut elle-même prendre des formes très diverses. Dans sa version la plus radicale, qui est illustrée par le droit des États-Unis et que nous croyons retrouver dans le projet de M. Mélenchon, elle conduit à estimer que tout Français, où qu'il réside, devrait être assujéti à l'impôt français sur l'ensemble de ses revenus, d'où qu'ils proviennent. Or, le droit américain nous semble éminemment critiquable. Issu de circonstances historiques très particulières (la guerre civile de 1861 et l'érection de la citoyenneté en facteur de rattachement fiscal pour sanctionner les Américains fuyant à l'étranger pour échapper à la conscription), il est aujourd'hui contesté aux États-Unis même en raison de son inefficacité dans la mesure où l'impôt américain est de toute façon amputé de l'impôt étranger payé dans l'État de résidence, quand il n'est pas pure-

ment et simplement effacé faute pour les revenus étrangers d'être suffisamment élevés. Une version atténuée du nationalisme en matière fiscale est illustrée par le droit allemand, lui aussi fort en vogue à l'heure où la convergence franco-allemande passe pour un impératif catégorique de la raison fiscale. Ce modèle, qui nous paraît davantage inspirer la proposition de M. Sarkozy, même si celui-ci se réclame volontiers du modèle américain, repose sur une toute autre logique que celui-ci : s'il maintient les nationaux allemands expatriés dans l'orbite de leur loi fiscale nationale, il ne le fait que pendant une durée limitée et tient compte, tant de la durée de séjour en Allemagne avant le départ, que du niveau d'imposition

La fiscalité des entreprises appelle des observations de même nature. De tous les côtés de l'échiquier politique, le point de départ du raisonnement est identique. Les grandes entreprises seraient sous-imposées, notamment en comparaison des PME. Exagérer cette opposition permet, en dénonçant le traitement favorable des premières, de dénoncer leur pouvoir de pression et leur capacité prétendue à optimiser leur fiscalité. C'est pourquoi les réformes récentes les ont soumises à une surtaxe d'IS et ont cantonné leurs possibilités d'utiliser leurs déficits et de déduire leurs charges financières.

Il faudrait prendre le temps d'analyser dans le détail les présupposés philosophiques d'un discours politique qui personnifie

« Il existe d'autres moyens d'améliorer le droit positif si l'on veut utilement lutter contre l'exil fiscal. Il serait par exemple envisageable d'agir sur le concept de résidence. »

réellement supporté dans l'État d'accueil. Cette approche est sans doute plus subtile que celle du droit américain ; elle nous paraît toutefois tout aussi anachronique, compte tenu du fait que la nationalité ne nous paraît d'aucune légitimité pour fixer le rattachement de l'obligation fiscale.

Notons d'ailleurs qu'il existe bien d'autres moyens d'améliorer le droit positif si l'on veut utilement lutter contre l'exil fiscal. Sans attribuer à la nationalité une fonction fiscale qui n'est pas la sienne, il serait par exemple envisageable d'agir sur le concept de résidence, soit pour mieux appréhender ceux qui passent une partie substantielle de l'année en France, soit en continuant de traiter comme résidents français pendant un certain délai ceux qui, quelle que soit leur nationalité, auraient quitté le territoire après y avoir vécu pendant une durée suffisamment substantielle. Dans l'empressement politique de la campagne, on oublie parfois qu'il existe des solutions théoriquement mieux assises que celles qui semblent faire électoralement recette, même s'il faut convenir que toutes laissent subsister de sérieuses interrogations quant à leur compatibilité avec les conventions fiscales et le droit de l'Union européenne.

les sociétés dans l'ordre éthique et attribue à l'IS une fonction de redistribution à laquelle nous ne sommes pas accoutumés. Pour l'heure, contentons-nous de souligner que la réalité est plus complexe qu'on ne le dit souvent. Les règles de l'IS sont les mêmes pour les grandes entreprises et pour les petites. Le régime de consolidation mondiale, qui n'était accessible qu'aux premières, a disparu. Demeure en revanche un taux réduit de 15 % pour les seules PME. S'il y a une différence de charge fiscale entre sociétés, sa cause est donc à rechercher dans la situation réelle des entreprises et non dans les privilèges juridiques qui seraient consenties à certaines d'entre elles.

Quelles sont ces différences ? Les grandes sociétés sont davantage implantées à l'étranger, où les bénéfices qu'elles réalisent sont en-dehors du champ de l'impôt sur les sociétés français. Elles sont fortement endettées et déduisent de leur résultat les intérêts qu'elles acquittent. Elles ont fait ces dernières années d'importants déficits qu'elles peuvent imputer sur leurs bénéfices ultérieurs. Elles profitent davantage que les PME du système de l'intégration fiscale qui permet aux groupes d'être imposés de façon globale. Notre système fiscal est-il trop

généreux ? C'est une question qu'on peut légitimement se poser mais qui doit être examinée sans parti pris, en pleine connaissance des contraintes économiques et juridiques encadrant les choix législatifs. Notre système favorise-t-il l'optimisation fiscale de la part des grandes sociétés ? L'affirmer sans nuance est objectivement exagéré, compte tenu de la profusion des règles anti-abus existant tant en droit interne qu'en droit international.

Tout cela n'empêche pas les candidats de formuler des propositions qui, pour techniquement différentes qu'elles soient les unes des autres, reposent toutes sur le même postulat. Du côté de l'UMP, on annonce la création d'une taxe sur le chiffre d'affaires mondial des sociétés françaises soumises à la taxe sur les transactions financières. Cette taxe serait dans un second temps remplacée par un impôt sur le bénéfice mondial (alors que la majorité UMP a supprimé en septembre 2011... le système du bénéfice mondial de l'impôt sur les sociétés). UMP et PS semblent par ailleurs appeler de leurs vœux une réforme des conditions de déduction des charges financières, étant précisé que le droit positif vient encore de s'enrichir avec la dernière loi de finances rectificative pour 2011 d'une règle anti-abus destinée à prévenir la localisation artificielle de dettes en France. Tous deux semblent également favorables au durcissement du régime des dividendes et des plus-values afférents aux titres de participation détenus par les sociétés mères dans les groupes.

Ici encore, il ne nous appartient pas de formuler de façon générale une appréciation sur le caractère approprié du niveau d'imposition des sociétés. Quelques observations simples, cependant, nous paraissent devoir servir de cadre à toute réflexion sérieuse.

Premièrement, l'exonération des dividendes reçus des filiales n'est pas une « niche », si l'on entend par « niche » un avantage fiscal consenti sans raison légi-

time. Cette exonération vise en effet à éviter que les bénéfices réalisés par la filiale ne soient imposés plusieurs fois : d'abord entre ses mains, puis entre celles de sa société mère lors de la distribution... puis entre celles des actionnaires de la société mère. L'exonération de la distribution n'a donc pour objectif que d'éviter un cumul d'impositions qui serait économiquement désastreux. Il nous paraît en outre indispensable que les plus-values et les dividendes soient traités de la même façon car les plus-values ne sont rien d'autre (dans un marché efficient) que des dividendes qui

n'ont pas été distribués. Imposer les plus-values plus lourdement que les dividendes, comme le droit positif contraint d'ailleurs les entreprises à le faire depuis une loi du 19 septembre 2011, ne peut qu'encourager les entreprises à des stratégies fiscales de distribution précipitée en déconnection de leur intérêt économique. Il serait donc dommageable d'aggraver les défauts de notre droit. Deuxièmement, tout durcissement substantiel des conditions de déduction des intérêts par les entreprises doit être envisagé avec beaucoup de précautions. L'endettement est le moyen pour les entreprises de financer leurs investissements et leur croissance externe. Le fait de s'endetter pour acquérir des titres de participation n'est que rarement une manœuvre de défiscalisation. L'élargissement de l'assiette de l'IS doit aller de pair avec une révision à la baisse de son taux, notamment dans un contexte de concurrence fiscale. Toutes ces observations sont bien connues. Elles sont d'ailleurs partiellement exposées dans le Livre vert sur la convergence fiscale fran-

co-allemande publié par les autorités fiscales des deux États en février 2012 lorsqu'il s'interroge sur l'opportunité pour la France d'adopter le modèle allemand de la « barrière d'intérêts ».

Troisièmement, de réels progrès peuvent être faits, sans bouleverser continûment le système fiscal par d'inutiles réformes, pour endiguer certains schémas d'optimisation fiscale. Il suffit de lire à cet égard le rapport publié par l'OCDE en mars 2012 sur l'utilisation des entités et des produits financiers hybrides pour se convaincre que des réformes ciblées permettraient d'empê-

« Notre système fiscal peut et doit être rationalisé. Il n'est pas nécessaire, pour y arriver, de tirer sur des cibles imaginaires ou artificiellement grossies. »

cher certaines sociétés de mettre en place des schémas financiers permettant en toute légalité de déduire des sommes dans un État sans qu'elles soient imposées du chef de leur bénéficiaire dans un autre État. À en croire l'OCDE, de telles réformes permettraient aux États de faire rentrer dans leurs caisses des milliards d'euros. Sans doute n'y a-t-il pas là d'enjeu politique ou électoral majeur... mais c'est précisément ce qui permettrait à ces réformes d'être adoptées sans trop de difficultés.

En conclusion, il est certain que notre système fiscal peut et doit être rationalisé. Il doit être réformé pour être plus juste, procurer davantage de recettes et mieux lutter contre l'optimisation et l'évasion fiscales. Mais il n'est pas nécessaire, pour y arriver, de tirer sur des cibles imaginaires ou artificiellement grossies. ■

 Réagissez à cet article sur lab.lexisnexis.fr