

« Les méfaits de l'impôt sur la fortune en France depuis 1981 Un exemple à ne pas suivre »

Nous publions le texte de la conférence donnée à Liège le 8 décembre 2011, à l'occasion du Property Day, par Paul Philippot, délégué général de l'UNPI.

**

L'IGF, impôt sur les grandes fortunes, est né en 1982, et était conçu au départ comme un outil de redistribution visant à réduire les inégalités.

De 1986 à 1988, la France a connu une brève période sans impôt sur la fortune, sous un Gouvernement de cohabitation avec J. Chirac comme premier ministre.

Cette suppression était la conséquence des défauts de l'IGF, qui avaient déjà été mis en avant par un rapport du Conseil des impôts, notamment sa base étroite et ses taux élevés.

Mais la loi de finances pour 1989 a rétabli l'impôt sous le nom d'ISF, impôt de solidarité sur la fortune.

Aujourd'hui, l'ISF concerne 562.000 contribuables (en 2010), et représente environ 1,5 % de l'ensemble des recettes fiscales nettes en France, ce qui est très peu, mais cumule beaucoup d'inconvénients que nous passerons rapidement en revue.

Caractéristiques de l'ISF

Un taux marginal élevé

Il s'élève à 1,8 % (jusqu'à la réforme de 2011, dont nous reparlerons), et a notamment pour conséquence une concentration de l'impôt sur un faible nombre de contribuables.

Le Conseil des prélèvements obligatoires, institution indépendante présidée par le premier président de la Cour des comptes, a montré dans un rapport de 2009 sur le patrimoine des ménages, que les redevables des trois tranches les plus hautes du barème (qui ne représentent que 4,8 % du total des redevables) sont à l'origine de la moitié du produit de l'impôt.

A l'inverse, les redevables de la première tranche, qui représentent la moitié du total des redevables, paient seulement 8 % du produit total.

Il faut aussi noter que ce taux marginal de 1,8 % n'est plus supportable aujourd'hui, où le rendement des capitaux est très faible, contrairement aux années 1980.

Une assiette étroite

Dés le départ, des exonérations substantielles ont été prévues concernant notamment les œuvres d'art et les biens professionnels.

Et concernant les biens professionnels, ces exonérations ont eu des effets pervers.

Par exemple, concernant les sociétés anonymes, l'exonération au titre des biens professionnels ne joue que pour ceux qui exercent certaines fonctions (PDG, DG, membre du directoire), et à condition de détenir une participation minimale dans le capital social.

Ces règles ont favorisé le maintien, pour des raisons purement fiscales, de contribuables âgés à des postes de direction, avec les effets induits pour la bonne marche de ces sociétés.

Ces tares d'origine (taux élevé, assiette étroite) sont contraires aux caractéristiques de tout bon impôt : assiette large, taux d'imposition faible, et simplicité des règles pour le rendre compréhensible par tous.

Or, du fait de sa complexité, l'ISF fait aujourd'hui la fortune de conseils en gestion de patrimoine, renforçant ainsi le caractère inégalitaire de la taxe, ceux qui ont les moyens de se payer de bons conseils s'en sortant évidemment mieux que les autres.

De multiples réductions d'impôt

Sans doute conscients des imperfections de l'ISF et dans le but de soulager des contribuables fortement imposés, les gouvernements successifs n'ont cessé de réduire la masse taxable, dans une démarche assez schizophrénique.

On citera notamment :

- L'exonération à concurrence des $\frac{3}{4}$ de leur valeur des titres d'entreprise durablement détenus, i.e. des parts ou actions de sociétés qui font l'objet d'un engagement collectif de conservation (« Pactes Dutreil »).
- Les réductions d'impôt au titre des investissements dans les PME, soit directement, soit par l'intermédiaire de fonds.
La réduction d'impôt est forte, jusqu'à 75 % du montant de l'investissement, dans la limite d'un plafond.
Cette réduction d'impôt a fait le bonheur de nombreuses officines créées pour l'occasion, qui proposent, à grand renfort de publicité, des souscriptions au capital de PME.
L'intérêt économique de ces investissements restant évidemment à démontrer.
- Les dons à certains organismes (établissements de recherche, fondations d'utilité publique, entreprises d'insertion...) donnent aussi droit à réduction d'impôt, dans la limite de plafonds.

Un coût de gestion élevé

D'après le Conseil des prélèvements obligatoires, le coût de gestion de l'ISF, rapporté au produit, est très nettement supérieur au coût moyen de gestion des autres impôts : 2,13 % en 2007, contre 1,2 % pour les autres impôts.

La volatilité des règles

La complexité des règles est renforcée par leur volatilité.

Sans refaire l'historique des incessantes modifications de cet impôt, on prendra l'exemple du plafonnement de l'ISF et du bouclier fiscal.

Le plafonnement de l'ISF

En 1988, a été mis en place un mécanisme de plafonnement par rapport aux revenus du contribuable fixé à 70 % des revenus disponibles, et relevé ensuite à 85 % des revenus en 1991.

Cela veut dire que le total de l'impôt sur le revenu et de l'ISF ne doit pas dépasser 85 % des revenus du contribuable de l'année précédente.

En cas d'excédent, celui-ci vient en diminution de l'impôt à payer.

Le plafonnement du plafonnement

En 1995, le gouvernement Juppé a eu une idée funeste, dans le cadre de la loi de finances pour 1996 : on a limité les effets du plafonnement.

Celui-ci ne peut aboutir à une réduction de l'impôt supérieure à la moitié de la cotisation due avant plafonnement (ou au montant de l'impôt correspondant à un patrimoine taxable égal à la limite supérieure de la 3^{ème} tranche du barème).

Cette réforme a eu des effets catastrophiques et a poussé à l'exil fiscal un grand nombre de contribuables fortement imposés.

Le bouclier fiscal

Pour essayer de remédier à ces effets catastrophiques, la loi de finances pour 2006 a instauré un nouveau mécanisme, le bouclier fiscal.

Il s'agit du droit à restitution des impositions directes pour la fraction qui excède 60 % des revenus perçus l'année précédant celle du paiement de l'impôt.

Le bouclier fiscal est un mécanisme différent du plafonnement, puisque le contribuable fait l'avance à l'Etat des impositions dues, la restitution ayant lieu l'année suivante.

La loi de finances pour 2008 a renforcé le bouclier, en l'abaissant à 50 % des revenus, et cette règle a été inscrite dans le marbre, à l'article 1^{er} du code général des impôts : « *Les impôts directs payés par un contribuable ne peuvent être supérieurs à 50 % de ses revenus* ».

Il faut signaler que le bouclier fiscal et le plafonnement coexistent : plafonnement au moment de la déclaration d'ISF, bouclier fiscal accordé l'année suivante, sur demande expresse du contribuable.

La réforme de 2011

Au printemps 2011, le président Sarkozy et le Gouvernement ont lancé un grand débat, concernant la suppression ou la réforme de l'ISF.

Devant l'opposition des politiques et des media, le Gouvernement a ensuite renoncé à supprimer l'ISF.

La réforme s'est traduite par le relèvement de la 1^{ère} tranche d'imposition de 800.000 € à 1,3 M€, dès 2011, faisant sortir du champ d'application de l'impôt environ 300.000 contribuables.

Pour 2011, le barème est resté inchangé, de 0,55 % à 1,80 %.

La réforme (loi de finances rectificative pour 2011 du 29 juillet) a prévu d'autres mesures applicables en 2012, i.e. lors du paiement de l'impôt le 15 juin 2012.

Ces mesures sont les suivantes :

- Abaissement et simplification des taux d'imposition : de 1,3 M€ à 3 M€, un taux de 0,25 %, et à partir de 3 M€ un taux de 0,50 %.
- Contrairement à ce qui était prévu jusqu'à présent (le contribuable ne paye rien jusqu'à 800.000 €), ces taux d'imposition s'appliqueront dès le premier euro.
- Suppression du bouclier fiscal, présenté pourtant lors de son instauration comme une règle intangible.

La suppression du plafonnement et du bouclier fiscal était liée à la nécessité pour le Gouvernement de financer la réforme, qui se traduisait par un manque à gagner de 1,8 milliard, selon les premiers calculs.

Mais la surprise est venue d'un rendement de l'ISF 2010 supérieur à ce qui était prévu : 4,2 M€ au lieu de 3,29 M€.

Il a donc fallu trouver des solutions, et on a voté dans l'urgence et la précipitation une hausse du droit de partage de 1,1 % à 2,5 %, et une modification des règles concernant les donations.

Dans un premier temps, le Gouvernement voulait aussi taxer les résidences secondaires des non-résidents, mais il a dû y renoncer devant les protestations.

Mais la suppression du bouclier fiscal à compter du 1^{er} janvier 2013 est l'exemple emblématique de l'incohérence et de l'instabilité de la politique fiscale française.

C'est aussi un très mauvais signal envoyé aux expatriés fiscaux, qui auraient pu être tentés de revenir en France.

Surtout que dans le même temps, une exit tax a été prévue pour taxer les plus values latentes de ceux qui s'expatrient en dehors de la Communauté européenne.

(En 2010, François Baroin a annoncé que 821 contribuables avaient quitté la France en 2008, soit 14 % de plus qu'en 2007, malgré le bouclier fiscal alors en vigueur).

Bien entendu, il faut se féliciter du relèvement du seuil d'imposition à 1,3 M€, mais nous sommes sceptiques sur la pérennité de ces mesures, compte tenu de la situation de nos finances publiques, et de l'instabilité des règles fiscales en France.

En 2011, nous aurons eu en effet en France par moins de 4 lois de finances rectificatives (pour créer le fonds de solidarité européen, pour réformer les plus-values, pour réformer l'ISF, pour augmenter la TVA et autres taxes...)

Conclusion

Le bilan de l'ISF

Il est clair que les patrimoines les plus élevés sont aussi les plus faciles à délocaliser, puisque essentiellement mobiliers (titres ou actions).

D'autres patrimoines importants bénéficient de l'exonération au titre de l'outil de travail.

L'ISF frappe ainsi essentiellement les classes moyennes supérieures détenant un patrimoine immobilier.

Impôt confiscatoire, injuste sur le plan social (il frappe essentiellement les classes moyennes et l'immobilier, il pénalise les couples), inefficace sur le plan économique dans sa fonction de redistribution, d'un coût de gestion élevé par rapport à un rendement dérisoire, l'ISF français cumule les inconvénients.

La seule bonne réforme de l'ISF serait de le supprimer.

Des marges de manœuvre budgétaire existent en France

Mais le problème auquel est confronté la France aujourd'hui est beaucoup plus large : il s'agit de restaurer l'état de nos finances publiques, en réduisant nos dépenses.

Le projet de loi de finances pour 2012 est en cours d'examen devant le Parlement, dans un contexte de crise de la dette des Etats européens, et de menace de dégradation de la signature de la France par les agences de notation.

Dans ces conditions, et sans rentrer dans les détails, le PLF 2012 frappe par la timidité des mesures mises en œuvre.

Le Gouvernement Français devrait en effet rétablir le plus vite possible un excédent primaire du budget (avant la charge des intérêts de la dette), seule condition pour sortir de l'impasse budgétaire actuelle.

Or, on en est loin : même s'il est en baisse par rapport à 2011, le déficit budgétaire pour 2012 est évalué par le Gouvernement à 82 milliards d'euros, la charge de la dette s'élevant quant à elle, selon l'agence France Trésor, à 48 milliards d'euros en 2012.

Pourtant, les pouvoirs publics disposent depuis le mois de juin d'un rapport remarquable, celui du Comité d'évaluation des niches fiscales et sociales, piloté par l'Inspection générale de finances.

Sur la base de critères objectifs, les auteurs du rapport ont procédé au scoring de 538 niches fiscales et sociales, représentant près de 104 milliards d'euros : d'une note 0 (mesure inefficace) à 3 (mesure efficiente).

Et on y apprend (page 36 du rapport) que les 130 niches classées 0 représentent, en terme d'enjeux financiers pour les finances publiques, 12 milliards d'euros ! Si on y ajoute les 108 niches classées 1, et qui représentent 30 milliards d'euros, on arrive à un total de 42 milliards d'euros !

Ces quelques chiffres montrent que les marges de manœuvres existent pour procéder à une vraie réforme budgétaire, si on en a la volonté politique.