

Prof. Dr. (HDR) Eric PICHET.
Professeur à BEM Bordeaux Management Schoool
Chercheur-associé au LAREFI de Bordeaux IV
eric.pichet@bem.edu

SYNTHESE DE L'ETUDE

A paraître dans La Revue de droit fiscal du 29 juillet 2011

LA REFORME DE LA FISCALITE PATRIMONIALE DE 2011 : UNE REEVALUATION APRES L'EPREUVE PARLEMENTAIRE.

ABSTRACT

Les deux mesures emblématiques du projet de loi de réforme de la fiscalité patrimoniale (le démantèlement du bouclier fiscal et la simplification du barème de l'ISF), n'ont fait l'objet d'aucune modification parlementaire. En revanche, les principaux amendements au projet de loi de finances rectificatives pour 2011, la suppression de la taxe sur les résidences françaises des non-résidents, l'alourdissement de la fiscalité de l'assurance-vie et surtout la hausse du droit de partage, en ont modifié substantiellement l'esprit, à défaut de l'architecture financière qui reste, grosso modo, la même. Au terme de cette analyse ex post (après une analyse ex ante début juin 2011), nous concluons que, si la réforme de la fiscalité patrimoniale n'est en aucune manière « le plus énorme cadeau aux riches », dénoncé par ses détracteurs, elle est loin, contrairement aux affirmations du gouvernement, d'être « intégralement financée » et devrait représenter pour l'Etat, en rythme de croisière, un coût budgétaire de l'ordre de 350 millions euros par an auquel devrait s'ajouter un coût indirect, lié aux inévitables délocalisations générées par les mesures de suppression des mécanismes actuels antérieurs de plafonnement de l'ordre de 200 millions euros, portant ainsi le coût annuel global à quelque 550 millions euros par an. Politiquement plus grave pour la majorité à moins d'un an de l'élection présidentielle, l'esprit de la réforme a été dévoyé, subrepticement mais substantiellement, par le doublement du droit de partage. La réforme n'est donc plus financée par les seuls assujettis à l'ISF, mais aussi par une partie des classes moyennes et supérieures non concernées par l'ISF. En offrant ainsi un angle d'attaque sur le thème des « cadeaux aux riches » au détriment des femmes divorcées, la droite parlementaire prend le risque de revivre les conséquences politiquement désastreuses de la suppression de l'IGF en 1986.

Mots clés : impôt sur la fortune, réforme fiscale, fiscalité du patrimoine, concurrence fiscale, équité fiscale, efficacité de l'impôt.

INTRODUCTION

« *Les lois inutiles affaiblissent les lois nécessaires* »

MONTESQUIEU, De l'esprit des lois, 1748.

Dans *La Revue de Droit fiscal* du 2 juin 2011¹, nous avons analysé en détail la logique, les risques et l'architecture financière de la réforme de l'ISF, telle qu'elle apparaissait dans le premier projet de loi de finances rectificatives pour 2011, présenté par le Gouvernement le 11 mai 2011. Cette réforme démantelait le bouclier-fiscal, symbole de la loi TEPA d'août 2007 et révisait drastiquement l'ISF. Au terme de cette analyse, nous avons concluons que, si la réforme de la fiscalité patrimoniale n'est en aucune manière « le plus énorme cadeau aux riches » dénoncé par ses détracteurs, elle est loin, contrairement aux affirmations du gouvernement, d'être « intégralement financée ». Appliquée en l'état, le projet de loi aurait dû représenter pour l'Etat un coût budgétaire direct de l'ordre de 300 millions d'euros par an en rythme de croisière auquel s'ajoutait un coût indirect lié aux inévitables délocalisations qui seront essentiellement générées par les mesures de suppression des mécanismes actuels de plafonnement des impôts, pour environ 200 millions d'euros.

Nous analysons ici, selon la même méthodologie, la loi après son passage au Parlement le 6 juillet 2011, mais avant la décision du Conseil constitutionnel saisi par plus de soixante députés socialistes le 13 juillet 2011². Dans ces grandes lignes, cette

¹ La réforme de la fiscalité patrimoniale de 2001 : sa logique, ses risques et ses coûts, Dr.fisc. 2011, n°2, pp.12-22.

² Selon la saisine « les articles 12 et 39 de la loi, relatif à l'assouplissement des conditions des pactes DUTREIL ne comportent pas « l'évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, ainsi que des coûts et bénéfices financiers attendus des dispositions envisagées pour chaque catégorie d'administrations publiques et de personnes physiques et morales intéressées, en indiquant la méthode de calcul retenu », mais seulement l'objectif affiché de la mesure qui, selon le projet de loi est « susceptible d'avoir un impact favorable en termes de croissance, de compétitivité ou d'emploi ». Le texte devrait réussir son examen de conformité à la norme fondamentale, le seul véritable risque de censure se situant, à notre sens, dans la rédaction du nouvel article 167 bis du CGI. Cet article, qui codifie le nouvel avatar de l'exit tax a fait l'objet d'un long et fastidieux travail d'écriture, bien loin des canons normatifs de la légistique, afin d'éviter à tout prix la non-conformité au droit de l'Union européen (qui avait entraîné la disparition de la première mouture de 1998). Ce faisant, le texte est inintelligible aux citoyens et devrait en toute logique subir le même sort que le défunt article 78 de la loi de finances pour 2006 (sur le plafonnement de certaines niches fiscales) qui avait été annihilé sur le fondement de l'article 14 de la déclaration de 1789 selon lequel « tous les citoyens ont le droit de constater par eux-mêmes ou par leurs représentants la nécessité de leur contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée » car, selon la décision n°2005-530 du Conseil constitutionnel,

loi reprend l'essentiel du projet gouvernemental du 11 mai 2011. Comme annoncé le bouclier fiscal est supprimé (ainsi que, subsidiairement, toute autre forme de plafonnement de l'impôt), et l'ISF subit une vaste refonte, marquée par la réduction du barème à deux tranches (avec un seuil d'entrée fixé à 1,3 millions d'euros) et une forte baisse des taux (respectivement 0.3 et 0.5%). Afin d'assurer l'équilibre budgétaire de la réforme, le législateur a approuvé la création de taxes nouvelles et l'alourdissement des droits de mutation, en ciblant principalement les plus gros patrimoines³. Toutefois, le texte a subi trois grands types de modifications au cours de son passage devant le Parlement⁴. Le premier type d'amendements, cosmétique mais néanmoins symbolique, ne modifie quasiment pas l'équilibre financier du texte (comme le doublement de la réduction d'ISF de 150 euros à 300 euros par enfant à charge pour un impôt dont 60% des contribuables ont plus de 60 ans), ce qui n'a pas empêché des débats enflammés en séance⁵. Le second type d'amendements, plus politique et au cœur du projet de loi (comme la suppression pure et simple du projet de taxe sur les résidences secondaires françaises des non-résidents) ébrèche la logique de la réforme, mais n'en perverti nullement l'esprit. En revanche, l'amendement du troisième type qui augmente spectaculairement (de 1,1% de la valeur des biens à 2,5%, soit +127%) le droit de partage supporté par les personnes (récemment divorcés) sur la répartition de leurs biens immobiliers, dénature réellement l'esprit de la réforme qui se voulait initialement un jeu à somme nulle entre gros patrimoines (via un transfert de l'imposition de la détention vers une imposition de la transmission du patrimoine), en reportant une partie significative de la baisse de l'ISF vers les classes moyennes-supérieures.

Nous montrerons dans une première partie en quoi le Parlement, malgré une réelle prise de conscience du problème, a laissé subsister deux grands risques juridiques (de non-conformité au droit de l'Union européenne pour l'exit tax et de non constitutionnalité pour fiscalité confiscatoire). Dans une seconde partie, nous identifierons les deux amendements les plus importants : le premier alourdit la fiscalité de l'assurance-vie au-delà d'un certain seuil en contradiction avec l'affirmation gouvernementale de sanctuarisation de l'assurance-vie, le second (la hausse du droit de partage à 2,5%) modifie non seulement la logique de la réforme, mais aussi son esprit. Enfin, dans la troisième partie, nous procéderons à une réévaluation du coût de la réforme en estimant les coûts supplémentaires qui devraient être générés par les six amendements dépensiers et les recettes nouvelles des deux amendements de rapport.

« sa complexité est à la fois excessive et non justifié par un motif d'intérêt général suffisant ». Il est toutefois probable que le Conseil constitutionnel estime que l'objectif de lutte contre la fraude fiscale, motif principal de l'exit tax, justifie d'un intérêt général supérieur à la seule intelligibilité de la loi.

³ En 2010, 50% des Français ne paient pas l'IR, 98% ne paient pas l'ISF et 95% ne paient pas de droits de succession.

⁴ En première lecture, les députés ont déposé pas moins de 1 500 amendements et ont approuvé de nombreuses modifications (V. Dr.fisc. 2011, n°25, comm 197)

⁵ Les parlementaires de l'opposition ont en effet rappelé, sur le thème « il n'y a pas de petits cadeaux aux riches » que 300 euros, c'est le montant de l'allocation de rentrée scolaire, ou près des trois quarts d'un mois de RSA ». Tout cela est, certes, de bonne guerre législative, mais n'affecte quasiment pas le coût de la réforme.

CONCLUSION

« Les lois sont toujours utiles à ceux qui possèdent, et nuisibles à ceux qui n'ont rien »

ROUSSEAU, Du contrat social, 1762.

Alors qu'appliquée en l'état, la réforme de la fiscalité du patrimoine en cours d'examen au Parlement devait représenter pour l'Etat un coût budgétaire direct de l'ordre de 350 millions € par an en rythme de croisière, auquel il convient d'ajouter le coût indirect lié aux inévitables délocalisations générées par la suppression des divers mécanismes de plafonnement des impôts par rapport au revenu qui existaient jusqu'alors, et estimé ici à 200 millions €. En conséquence, le coût global de cette réforme peut être évalué à près de 550 millions € par an.

Trois importantes leçons émergent de ces conclusions. La première est qu'il est absurde de parler «du plus gros cadeau aux riches du quinquennat» selon une formule qui a fait florès chez les - nombreux- détracteurs de la réforme, car le coût des mesures d'aménagement de la fiscalité des patrimoines de la loi TEPA⁶, à savoir l'allègement des droits de succession (au moins 2 milliards € par an), l'augmentation de la décote sur la résidence principale de 30% à 20% (plus de 100 millions € par an), le bouclier fiscal (720 millions €) et la réduction d'ISF en cas de souscription au capital de PME au PME (700 millions €) représente approximativement un « cadeau » d'au moins 3,5 milliards € soit environ 10 fois le coût direct de la réforme en cours et près de 7 fois son coût global estimé ici.

La seconde est que, contrairement aux affirmations rassurantes du gouvernement⁷ et des rapporteurs, cette réforme est clairement sous-financée. Les

⁶ Le rapport remis par le ministère de l'Economie au Parlement le 17 mars 2009 chiffrait le manque à gagner pour l'Etat des diverses dispositions de la loi TEPA.

⁷ Et contrairement aux affirmations de Gilles CARREZ, rapporteur du budget à l'Assemblée nationale dans son rapport n° 3503 sur Le projet de loi de finances rectificatives pour 2011 (n°3406) enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 1^{er} juin 2011, page 7 « quant au financement de la réforme, il sera assuré en régime de croisière, même si un besoin de trésorerie serait constaté. » qui précise « A long terme, il n'est pas impossible que le surplus de recettes s'érode progressivement à compter de 2014 ». Plus prudent, ou plus expérimenté en la matière, le rapporteur du sénat, M. MARINI fait plus clairement part de ses doutes dans son rapport : « Il y a une préoccupation sur le financement à moyen terme, sur l'équilibre entre ce que l'on supprime d'un côté et ce que l'on crée de l'autre comme nouvelles recettes. » ou encore : « Nous allons voter un dispositif présenté à l'équilibre, mais avec des recettes dont on ne connaît pas, avec rigueur, ni la façon dont on les a évaluées, ni la progression que l'on peut en attendre pour les années à venir »

risques juridiques qui pèsent sur elle restent élevés du fait de la non-conformité aux conventions bilatérales et au droit européen. Les réactions des contribuables à la réforme, qu'ils quittent le pays ou qu'ils modifient leur comportement (de donateurs par exemple), pèseront inévitablement sur les recettes escomptées.

La troisième est que l'esprit de la réforme a été profondément modifié au cours des débats parlementaires par la mise à contribution des classes moyennes et supérieures non fortunés du fait de la hausse spectaculaire du droit de partage, qui, plus est à l'occasion de situations toujours difficiles que sont les divorces

A dix mois des élections présidentielles, la droite parlementaire a pris un risque politique élevé en proposant de réformer un impôt très populaire (puisque que payé avant la réforme par moins de 2% des foyers fiscaux) et très symbolique et en faisant payer une partie de son allègement par les classes moyennes et supérieures non fortunées. Et ce n'est pas la généralisation de l'autoliquidation du bouclier fiscal⁸ destinée à éviter la médiatisation de chèques adressés aux plus grandes fortunes qui empêchera le thème des « cadeaux aux riches » de s'imposer, comme ce fut le cas en 1988, dans la prochaine campagne présidentielle.

⁸ Article 5 de la loi de finances rectificative pour 2011.