

# Université Panthéon-Assas

école doctorale de droit privé (ED 6)

Thèse de doctorat en droit  
soutenue le 12 septembre 2016

## ÉTUDE DES OBSTACLES À L'ÉQUITE ET À L'EFFICACITÉ DU SYSTÈME FISCAL FRANÇAIS



UNIVERSITÉ PARIS II  
PANTHÉON - ASSAS

Thèse de Doctorat / Septembre 2016

**Sarah MAYER**

Sous la direction du Professeur **Bruno DEFFAINS**

Membres du jury :

- **Etienne LEHMANN**, Professeur à l'Université Paris Panthéon-Assas
- **Yvonne MULLER LAGARDE**, Maître de Conférences HDR à l'Université Paris Ouest Nanterre La Défense, rapporteur
- **Thomas PERROUD**, Professeur à l'Université d'Aix-Marseille, rapporteur

## ***Avertissement***

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

22

## **Remerciements**

En écrivant cette page, je ressens une certaine émotion, car c'est certainement la page la plus dure mais aussi la plus agréable à écrire : difficile car elle est l'objet de toutes les attentions ; plaisante car elle signifie que ma thèse arrive enfin à son terme.

Je tiens à remercier chaleureusement le Professeur Bruno DEFFAINS pour m'avoir permis de réaliser cette thèse, pour ses conseils et sa patience tout au long de ces quatre années.

Je souhaite exprimer ma reconnaissance aux Professeurs Étienne LEHMANN, Yvonne MULLER LAGARDE et Thomas PERROUD pour avoir accepté de faire partie de mon jury et d'évaluer mon travail.

Je remercie le Professeur Sébastien LOTZ, directeur de l'école doctorale d'économie, pour m'avoir fait confiance en me confiant la charge de ses travaux dirigés, ainsi que tous les membres du CRED de l'Université Paris Panthéon-Assas.

Je souhaite exprimer ma gratitude aux magistrats de la Cour d'appel de Paris, aux côtés desquels j'ai la chance de travailler : Monsieur David PEYRON et Madame Catherine DALLOZ, Présidents de chambre ; Monsieur David CADIN, conseiller, pour ses conseils sur ma thèse et mon avenir professionnel. Je suis tout particulièrement reconnaissante à Monsieur Marc BRISSET-FOUCAULT, avocat général, Monsieur Alain GALLAIRE, substitut général et Monsieur Jean-Louis PEROL, avocat général, que je remercie pour leur bienveillance et leurs conseils. J'adresse également un grand merci à mes collègues de la Cour.

Je remercie Bernard DESOLNEUX pour son aide précieuse et son soutien.

Un grand merci à Sophie V. pour son soutien, sa sagesse et son écoute  
Je remercie mes amis – doctorants ou docteurs pour certains – et notamment Anna D., Jérémy M., Anabel R-S., Jeanne A., Adrien B.,

Daniel R., Suzanne A., Antoine F., et tout particulièrement Maïva R. dont l'amitié m'est précieuse.

Je remercie de tout cœur Marie-Luce, pour le temps consacré à la relecture de cette thèse et pour son amitié.

Merci à ma meilleure amie Anissa, rencontrée sur les bancs de la fac de droit il y a déjà quelque temps et qui est toujours présente aujourd'hui.

Cette dernière année de thèse s'est déroulée dans des conditions moralement éprouvantes qui m'ont rappelé à quel point la vie ne tient qu'à un fil. Je remercie toutes les personnes qui ont été présentes lors de cette épreuve.

Merci à Michel et Fat pour leur présence, leur gentillesse et leur aide.

Merci à Margherita pour sa bienveillance et son écoute. Je suis heureuse de faire partie de votre vie.

Merci à ma famille et notamment à mes cousins Mouillé qui ont été très présents et qui me sont très chers. J'ai une pensée toute particulière pour Marie : tu aurais eu vingt ans cette année, je pense à toi et je sais que, là où tu es, tu veilles sur nous. Tu es dans mon cœur pour toujours.

Merci, enfin, à mes parents pour m'avoir soutenue, m'avoir toujours encouragée dans mes projets et mes – longues – études et pour avoir cru en moi.

*A mon lobster*

*Qui veut rester dans l'ombre mais illumine ma vie*

*« L'essentiel est invisible pour les yeux »*

Antoine de Saint-Exupéry



**Résumé :**

La France, de même que tous les pays développés à économie de marché, possède une fiscalité élaborée et complexe, faite d'un grand nombre de prélèvements obligatoires. Le législateur poursuit, dans la détermination de sa politique fiscale, plusieurs objectifs. Au premier rang de ces objectifs figurent notamment l'efficacité et l'équité. Ces finalités de l'impôt obéissent à des logiques différentes, et peuvent parfois s'avérer contradictoires.

Le système fiscal français parvient-il à atteindre ces objectifs? Divers concepts et situations – par exemple les niches fiscales et l'optimisation fiscale – étudiés dans le cas français mais également dans une perspective comparative internationale, en analysant plusieurs types de taxes et impôts, permettront d'éclairer la manière dont les politiques fiscales se positionnent au regard de l'équité et de l'efficacité, et de formuler des recommandations pour résoudre de façon optimale le dilemme entre efficacité et équité des prélèvements obligatoires.

*Descripteurs : fiscalité, équité, efficacité, impôt, politique fiscale*



***Title and Abstract:***

Like all economically developed countries, France has an intricate and elaborate tax system, with a significant number of taxes and social security contributions. The French legislature conducts its tax policy with various goals in mind. Uppermost among these goals are efficiency and equity. The rationales behind each of these aims are quite different and sometimes prove contradictory.

To what extent does the French tax system achieve these objectives? Several concepts and situations - aggressive tax planning and tax exemptions for instance - will be analysed through the example of numerous taxes, both from a national and an international comparative perspective. This will help us determine how well tax policies perform in terms of efficiency and equity, and make recommendations to optimally solve the dilemma between the efficiency and equity of the tax burden.

*Keywords : tax system, efficiency, equity, tax policy, tax*

## Principales abréviations

1. Administrations de Sécurité sociale : ASSO
2. Alinéa : al.
3. Article : art.
4. Autorité des Marchés financiers : AMF
5. Base erosion and profit shifting : BEPS
6. Bâtiments et travaux publics : BTP
7. Contrat à durée indéterminée : CDI
8. Code général des impôts : CGI
9. Conseil des prélèvements obligatoires : CPO
10. Contribution au remboursement de la dette sociale : CRDS
11. Contribution sociale généralisée : CSG
12. Contribution solidarité autonomie : CSA
13. Cour de justice de l'Union européenne : CJUE
14. Cour de justice des Communautés européennes : CJCE
15. Crédit d'impôt recherche CIR
16. Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen : DDHC
17. Direction générale de la Comptabilité publique : DGCP
18. Direction générale des douanes et droits indirects : DGDDI
19. Direction générale des Finances publiques : DGFIP
20. Direction générale des impôts : DGI
21. Entreprises de taille intermédiaire : ETI
22. Établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes : EHPAD

23. Firmes multinationales : FMN
24. Fonds monétaire international : FMI
25. Fonds national d'aide au logement : FNAL
26. Groupe des vingt : G20
27. Ibid. : Même chose
28. Imposition forfaitaire annuelle des sociétés : IFA
29. Impôt de solidarité sur la fortune : ISF
30. Impôt sur le revenu des personnes physiques : IRPP ou IR
31. Impôt sur les grandes fortunes : IGF
32. Impôt sur les sociétés : IS
33. Inspection générales des finances : IGF
34. Investissement direct à l'étranger : IDE
35. Journal Officiel : JO
36. Jurisprudence : Juris.
37. Livre des procédures fiscales : LPF
38. Loi de finances rectificative : LFR
39. Loi de finances : LF
40. Loueur en meublé professionnel : LMP
41. Modifié : Mod.
42. Organisation de coopération et de développement économiques :  
OCDE
43. Organismes divers d'administration centrale : ODAC
44. Petites et moyennes entreprises : PME
45. Plan d'épargne en actions : PEA
46. Plan d'épargne d'entreprise : PEE

47. Plan d'épargne inter-entreprises : PEI
48. Plan d'épargne pour la retraite collectif : PERCO
49. Prélèvement forfaitaire libératoire : PFL
50. Prime pour l'emploi : PPE
51. Produit intérieur brut : PIB
52. Revenu minimum d'insertion : RMI
53. Révision générale des politiques publiques : RGPP
54. Salaire minimum interprofessionnel de croissance : SMIC
55. Société en commandite simple : SCS
56. Société par actions simplifiée : SAS
57. Société à responsabilité limitée : SARL
58. Société anonyme : SA
59. Société en commandite simple : SCS
60. Société en nom collectif : SNC
61. Système européen de comptabilité nationale : SEC
62. Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques :  
TICPE
63. Taxe sur la valeur ajoutée : TVA
64. Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne : TFUE
65. Très petites entreprises : TPE
66. Union européenne : UE
67. Unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et  
d'allocations familiales : URSSAF
68. Zone franche urbaine : ZFU
69. Système communautaire d'échange des quotas : SCEQE

70. Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques : CCNUCC

71. Direction de la législation fiscale : DLF

72. Service des impôts des entreprises : SIE

# Sommaire

<b>INTRODUCTION</b>	<b>16</b>
<b>PARTIE 1 – LES CARACTERISTIQUES ENDOGENES DE LA FISCALITE FRANÇAISE ONT UN IMPACT DEFAVORABLE SUR SON EFFICACITE ET SON EQUITE</b>	<b>36</b>
<b>Introduction</b>	<b>37</b>
<b>TITRE 1 – Certaines caractéristiques du système fiscal français entravent son efficacité</b>	<b>38</b>
Chapitre 1 – La complexité de l’impôt nuit fortement à son efficacité	50
Chapitre 2 – Le système fiscal est pétri d’incohérences, qui desservent son efficacité	107
Conclusion du titre 1	136
<b>TITRE 2 – La recherche d’équité est contrariée par certains éléments de la structure de la fiscalité française</b>	<b>137</b>
Chapitre 1 – Les limites de la progressivité et de la redistribution du système fiscal affectent son équité	144
Chapitre 2 – Les caractéristiques de l’imposition du capital contrarient parfois l’équité de la fiscalité française	191
Conclusion du titre 2	208
<b>Conclusion de la partie 1</b>	<b>209</b>

<b>PARTIE 2 – LES COMPORTEMENTS D'EVITEMENT DE L'IMPOT, QUI NAISSENT EN PARTIE DES CARENCES DU SYSTEME FISCAL, NUISENT A SON EFFICACITE ET A SON EQUITE</b>	<b>210</b>
<b>Introduction</b>	<b>211</b>
<b>TITRE 1 – L'optimisation et la fraude fiscales nuisent à l'efficacité de la fiscalité</b>	<b>217</b>
Chapitre 1 – L'optimisation est un facteur d'inefficacité fiscale	217
Chapitre 2 – La fraude est une source d'inefficacité	275
Conclusion du titre 1	290
<b>TITRE 2 – L'évasion fiscale est une source d'iniquités</b>	<b>291</b>
Chapitre 1 – L'optimisation est une pratique foncièrement inéquitable	291
Chapitre 2 – La fraude fiscale est un obstacle à l'équité	353
Conclusion du titre 2	365
<b>Conclusion de la partie 2</b>	<b>366</b>
<b>CONCLUSION GÉNÉRALE</b>	<b>367</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b>	<b>372</b>

---

# INTRODUCTION

---



*« Il y a deux choses inadmissibles sur la terre : la mort – et les impôts. »*

*Mais j'aurais dû citer en premier les impôts. »*

*Sacha Guitry*

## **1. L'impôt est une donnée, mais pas une fatalité : il peut être efficace et équitable**

**Les impôts existent dans toutes les sociétés humaines organisées politiquement.** Les premières traces de prélèvements obligatoires remontent à l'Égypte ancienne, au temps de la deuxième dynastie. L'article 101 de la Constitution de 1793 disposait déjà que *« Nul citoyen n'est dispensé de l'honorable obligation de contribuer aux charges publiques. »* Le paiement de l'impôt incombe donc à chacun, et la nécessité de l'impôt, dans son principe, est incontestée. Pour Maurice Cozian, par exemple, *« il est inutile d'épiloguer sur l'existence d'une société qui n'aurait pas d'impôt, ce paradis terrestre dont rêve l'humanité et qui dans notre cas serait le paradis fiscal<sup>1</sup>. »*

**Si l'impôt est une nécessité inéluctable, il ne doit cependant pas être considéré avec fatalisme,** et perçu seulement comme un coût. Il peut et doit être utile. Plus spécifiquement, l'impôt peut être efficace et contribuer à la justice sociale. Si sa vocation première est de procurer à l'État les recettes fiscales nécessaires au fonctionnement des services publics et au remboursement de la dette publique, il doit remplir cette mission en étant d'une part efficace, d'autre part équitable. La recherche de l'équité et de

---

<sup>1</sup> COZIAN Maurice, DEBOISSY Florence, *Précis de fiscalité des entreprises*, Litec, 38<sup>ème</sup> édition, 2014, p.1.

l'efficacité est au fondement de la fiscalité française contemporaine. C'est un objectif tantôt implicite, tantôt explicite, que poursuit le système fiscal.

**L'efficacité de l'impôt est indissociable des objectifs qu'il poursuit**, puisqu'elle peut se définir comme la capacité de l'impôt à les atteindre. Les objectifs de l'impôt sont multiples. Par exemple, il vise à lever des recettes fiscales pour les finances publiques. Aussi un impôt efficace parvient-il à en générer le volume souhaité. L'impôt doit également favoriser la croissance économique et l'attractivité du territoire. Cet objectif est inextricablement lié au précédent, puisqu'un impôt qui handicaperait l'activité économique rognerait l'assiette à laquelle il s'applique, ce qui aurait pour conséquences une baisse de son rendement. Les prélèvements obligatoires peuvent aussi être utilisés comme un vecteur d'incitations – en attachant des allègements fiscaux à certaines activités ou décisions économiques par exemple – ou de désincitations – au travers de la fiscalisation des comportements que le législateur souhaite décourager. Dans cette optique, l'impôt est efficace s'il pousse réellement les contribuables à se comporter conformément aux incitations qu'il véhicule.

**Quant à l'équité, il s'agit non seulement d'un idéal démocratique, mais aussi d'un impératif** fixé au système fiscal français par l'article 13 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, qui dispose que *« 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. »* Aussi la fiscalité tente-t-elle d'influencer la répartition des revenus pour en réduire les inégalités, par le biais notamment de la progressivité des prélèvements, et de la redistribution opérée au moyen des dépenses publiques – sous la forme notamment de revenus de transfert.

**L'efficacité et l'équité du système fiscal sont une attente légitime des citoyens**, qu'ils expriment fréquemment et de plusieurs façons, et qui conditionne leur consentement à l'impôt : un contribuable sera plus enclin à acquitter volontairement son impôt s'il est convaincu qu'il est levé et utilisé de façon équitable et efficace.

## **2. L'efficacité et l'équité sont, en outre, deux objectifs globalement compatibles et complémentaires**

**Le système fiscal français poursuit ces deux idéaux simultanément.** Ce ne sont pas deux notions contradictoires, deux objectifs incompatibles qui s'excluraient mutuellement. Ce sont au contraire deux idéaux éminemment complémentaires. La volonté de les concilier est d'ailleurs un trait fondamental de l'esprit de la fiscalité française, et plus largement de ce qui est parfois désigné comme le modèle européen – entendu par opposition au modèle anglo-saxon, par-delà les différences qui existent d'un pays européen à l'autre. Elle peut être rattachée à une conception de la société qui postule que la création de richesse doit servir en partie à la redistribution. La redistribution est perçue comme une condition de la cohésion sociale, laquelle est un facteur d'efficacité économique : la cohésion sociale est en effet indispensable à la stabilité politique et sociale, mais aussi à la productivité de la main-d'œuvre. Or, la stabilité est un critère auquel les agents économiques sont très sensibles, notamment dans l'établissement de leurs prévisions et dans la prise de leurs décisions. C'est le cas aussi bien pour les ménages (dont les comportements de consommation, d'épargne et d'endettement sont influencés par leur perception de l'avenir) que pour les entreprises qui, dans leurs décisions d'investissement, sont très sensibles à la stabilité et à la prévisibilité. Les investisseurs étrangers scrutent le niveau de stabilité d'un pays avant de

décider de leurs implantations. L'équité est donc indirectement favorable à l'investissement, donc à l'emploi. Un système fiscal qui favorise l'équité est donc enclin à être efficace.

**Un même impôt peut répondre à la fois à l'impératif d'équité et contribuer à la recherche d'efficacité.** Dans les faits, il n'existe pas de dichotomie tranchée entre la poursuite de l'équité et l'objectif d'efficacité. Un même prélèvement peut avoir plusieurs fonctions et servir ces deux buts. Par exemple, les cotisations destinées à l'assurance chômage, servant à financer des transferts sociaux en faveur des chômeurs, contribuent à la fois à l'équité (entre les individus qui ont un emploi et ceux qui en sont dépourvus) et à la stabilisation et au soutien de l'activité économique (ce qui est un marqueur d'efficacité). En effet, le volume des revenus de transferts accordés aux chômeurs augmente en cas de ralentissement de l'activité, tandis qu'inversement la somme des cotisations sociales versées par l'ensemble des entreprises aux organismes en charge de l'indemnisation du chômage augmente avec le taux d'emploi de la population active.

**Néanmoins, l'efficacité et l'équité peuvent parfois entrer en conflit.** Dans certains cas, la recherche d'efficacité peut se faire au détriment de l'équité, ou inversement. Par exemple, la fiscalité des produits du tabac vise à générer des recettes fiscales et à décourager le tabagisme – l'État cherche ainsi à mener une politique de santé publique efficace. Néanmoins, la consommation de tabac est négativement corrélée avec le revenu. La fiscalité du tabac est donc régressive car, en moyenne, plus un ménage est pauvre et plus la part de son revenu consacrée à l'achat de tabac est importante, et donc plus il paiera un montant important de prélèvements obligatoires sur le tabac.

### 3. Définitions des termes essentiels

**Le droit fiscal** est une branche du droit qui regroupe l'ensemble des règles régissant la détermination et le recouvrement des prélèvements obligatoires. Ces règles sont, plus précisément, des lois, puisque l'article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958 dispose que « *La loi fixe les règles concernant [...] l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures.* » Le droit fiscal fixe donc la structure de la fiscalité.

**La fiscalité, ou système fiscal**, désigne l'ensemble des prélèvements obligatoires qui servent à alimenter les finances publiques, c'est-à-dire les ressources financières de l'État et des démembrements de l'administration ainsi que des collectivités territoriales, et à financer les dépenses publiques. Étymologiquement, la fiscalité vient d'ailleurs du mot latin « *fiscus* », qui désigne un panier destiné à contenir de l'argent.

**Les prélèvements obligatoires** répondent à une définition fluctuante. Il n'existe pas de définition universelle de cette notion, comme le souligne le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO)<sup>2</sup>, ce qui est à l'origine d'incertitudes. L'absence de définition harmonisée au niveau international ou européen complique, par ailleurs, les comparaisons entre les pays. Au niveau européen, la notion de prélèvements obligatoires ne figure même pas dans le système européen de comptabilité nationale (SEC), défini en 1995.

Au niveau international, une définition est proposée par l'OCDE, qui considère les prélèvements obligatoires comme des versements effectifs opérés par les agents économiques au profit des budgets des

---

<sup>2</sup> Conseil des prélèvements obligatoires, *Sens et limites de la comparaison des prélèvements obligatoires entre pays développés*, mars 2008, p.7.

administrations publiques. Ces versements doivent être contraints, autrement dit ne pas correspondre à une décision volontaire des agents économiques. De plus, ils doivent être sans contrepartie directe, conformément au principe d'universalité de l'impôt, qui n'est pas affecté à une dépense en particulier. Ce second critère devrait exclure les cotisations sociales, puisqu'elles ont une contrepartie. La qualité d'assuré social donne effectivement droit à des prestations. Mais l'OCDE admet, à titre dérogatoire, d'inclure les cotisations sociales dans les prélèvements obligatoires, et nous faisons un choix similaire en incluant les cotisations sociales dans le cadre de notre étude. Ceci est justifié par l'ampleur qu'elles représentent et la place qu'elles occupent dans le montant total des prélèvements obligatoires en France. Les exclure de notre analyse reviendrait à occulter un pan entier de la réalité du système fiscal.

Au plan national, en France, l'INSEE définit les prélèvements obligatoires comme les impôts et cotisations sociales reçues par les administrations publiques. Cette définition donne toutefois lieu à des incertitudes, dans la mesure où certains impôts, qui correspondent à la rémunération d'un service rendu, ne sont pas comptabilisés dans les prélèvements obligatoires, mais sont traités comme le prix de services marchands, telle la taxe d'enlèvement des ordures ménagères.

Dans le cadre de cette étude, nous retiendrons une définition au sens large des prélèvements obligatoires comme un ensemble de versements, pouvant prendre la forme d'impôts et de cotisations sociales, auxquels les agents économiques sont contraints de procéder, en direction des administrations publiques et des institutions européennes.

**Les ressources publiques** sont issues pour l'essentiel des prélèvements obligatoires, sans toutefois s'y limiter, puisqu'elles comprennent d'autres sources auxquelles font appel les budgets publics. Elles sont, par exemple, alimentées par les recettes tirées du domaine, que l'État retire des propriétés immobilières qu'il loue ou vend.

**Les administrations publiques** sont les destinataires des prélèvements obligatoires. Elles se divisent en plusieurs catégories : l'État et les organismes divers d'administration centrale (ODAC), les administrations publiques locales (APUL) et les administrations de Sécurité sociale (ASSO). Elles reçoivent respectivement environ un tiers, un sixième et une moitié des prélèvements obligatoires. Les institutions de l'Union européenne drainent moins de 1% des prélèvements obligatoires.

## 4. Typologie des prélèvements obligatoires

**Les impôts et les cotisations sociales sont les deux types de prélèvements obligatoires.** Elles représentent respectivement environ deux tiers et un tiers des prélèvements obligatoires en France. Ces deux catégories de prélèvements reposent sur des logiques différentes.

**L'impôt** est un prélèvement régulier, effectué par voie d'autorité, sans contrepartie directe, dont le but est de couvrir les charges publiques. Cette définition a plusieurs implications.

Premièrement, puisque l'impôt n'a pas de contrepartie, le contribuable ne peut refuser de le payer au motif qu'il n'utilise pas les services publics, ou que ces derniers sont mal organisés.

Deuxièmement, l'impôt est le mode de financement des services publics, il n'est pas le prix de ces services. Tous les services financés par l'impôt doivent donc être ouverts à tous, sans que l'on puisse exiger de la part de chaque usager qu'il justifie de sa qualité de contribuable. L'impôt sert à financer l'ensemble des services publics, et permet à chacun de les utiliser.

**Les cotisations sociales** sont quant à elles destinées à financer le système de protection sociale. Le paiement de ces cotisations entraîne une contrepartie directe, puisqu'il confère la qualité d'assuré social, qui donne accès aux prestations de sécurité sociale. À la différence d'une assurance privée, l'assuré social n'a pas le choix de son niveau de protection sociale – même s'il est possible d'adhérer à une protection complémentaire – et ses cotisations sont déterminées en référence à une réglementation, de manière proportionnelle à son revenu, avec un plafond. Le niveau de protection est indépendant du montant des cotisations.

Les cotisations sociales regroupent plusieurs prélèvements, dont la contribution sociale généralisée (CSG), la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS), le prélèvement social et les contributions additionnelles. En 2015, le taux de la CSG s'établit à 7.5%, celui de la CRDS à 0.5%. D'autres cotisations sont assises sur les salaires. Les taux des cotisations sociales sont fixes : ils ne sont pas modulables en fonction du montant des sommes sur lesquelles elles sont assises. Il s'agit donc d'une imposition proportionnelle. Mais certains revenus, notamment des revenus du patrimoine et de placements, sont exonérés (par exemple, les contributions sociales ne sont pas prélevées sur les intérêts des sommes déposées sur un livret A, un livret jeune, un livret d'épargne populaire, un livret de développement durable ou un livret d'épargne-entreprise).

**La distinction entre les impôts et les cotisations sociales tend à s'atténuer.** Les difficultés de financement du système de protection sociale ont eu pour effet de brouiller cette distinction, car elles ont motivé la création d'impôts sociaux, spécialement affectés à la protection sociale, comme la CSG et la CRDS. Cette fiscalisation de la protection sociale contribue à la singularité du modèle français, qui se trouve à mi-chemin entre le système beveridgien et le système bismarckien.



## 5. Aperçu de la structure des prélèvements obligatoires en France

**Introduction.** Il est nécessaire, puisque notre travail consistera à analyser de façon approfondie le système fiscal français pour le caractériser en termes d'efficacité et d'équité, de présenter de façon concise mais complète sa structure, au travers d'une classification des prélèvements obligatoires. Le système fiscal français est diversifié, comme c'est le cas dans tous les pays développés à économie de marché. Il est possible de classer les prélèvements en plusieurs catégories, en fonction de la nature économique de leur assiette.

### 5.1. Les impôts sur le revenu et les cotisations assises sur le revenu

**Introduction.** Les impôts sur le revenu et les cotisations assises sur le revenu, tout d'abord, frappent des gains, réguliers ou exceptionnels, d'une personne physique ou morale.

**En matière de revenus des personnes physiques, l'IRPP a longtemps été le seul impôt.** Il a été créé par deux lois de 1914 et 1917<sup>3</sup>. La France s'est donc dotée d'un impôt de ce type assez tardivement en comparaison avec les autres pays développés. Il présente un certain nombre de caractéristiques distinctives.

Premièrement, c'est un impôt global. Il taxe annuellement un revenu qualifié de global, car il est formé de l'addition de différents revenus catégoriels, appréhendés en fonction de leur nature juridique (traitements

---

<sup>3</sup> Loi du 15 juillet 1914 (création de l'impôt général sur le revenu) et loi du 31 juillet 1917 (création des impôts cédulaires).

et salaires, bénéfiques non commerciaux, bénéfiques industriels et commerciaux par exemple).

Deuxièmement, c'est un impôt communautaire, qui taxe en une seule fois les différents revenus des membres d'un foyer fiscal, dont les revenus s'additionnent pour former le revenu global du foyer.

Troisièmement, cet impôt frappe tous les revenus, du travail comme du capital, mais tous les revenus ne sont pas imposés de la même façon. Les revenus du travail comprennent les revenus du travail salarié (traitements et salaires) et ceux du travail indépendant (bénéfices non commerciaux dans le cas de l'exercice d'une profession libérale, ou bénéfices industriels et commerciaux pour les entrepreneurs individuels). Les revenus du capital incluent les revenus fonciers (tirés de la location de biens immobiliers), les revenus de valeurs mobilières (c'est-à-dire les revenus de l'épargne) et les plus-values mobilières et immobilières.

Quatrièmement, c'est un impôt progressif. En conséquence, c'est un instrument de justice sociale. Nous examinerons ce point de façon poussée dans la suite de ce travail.

Cinquièmement, c'est un impôt personnel, par opposition aux impôts réels. Autrement dit, il est calculé en prenant en compte certaines caractéristiques personnelles du contribuable, comme la situation de famille ou le nombre d'enfants à charge.

Sixièmement, c'est un impôt direct. Un impôt direct frappe un flux de richesse (c'est-à-dire un revenu) ou un stock de richesse (un patrimoine) du seul fait qu'un contribuable en dispose ou en soit propriétaire. Il atteint un contribuable nommément désigné par l'administration fiscale comme débiteur d'une dette fiscale vis-à-vis du Trésor public, au moyen d'un acte administratif – l'avis d'imposition.

Aux côtés de l'IRPP, deux autres prélèvements sont ensuite apparus dans cette catégorie, dont la conception et la finalité sont profondément différentes de l'IRPP : il s'agit de la CSG puis de la CRDS. La nature de cette

fiscalité sociale est controversée. Celle de la CSG est par exemple débattue : est-ce un impôt ou une cotisation sociale ? Schématiquement, un impôt est un prélèvement qui n'entraîne pas de contrepartie directe, tandis que les cotisations sociales ont une contrepartie directe et individuelle, comme par exemple le bénéfice d'une assurance contre les risques sociaux (maladie, vieillesse, chômage, charges de famille). Le Conseil constitutionnel a décidé que, même si elle s'apparente, dans sa forme, à une cotisation, la CSG est un impôt, affecté au financement du système de protection sociale<sup>4,5</sup>.

**En matière de revenus des personnes morales, ensuite, l'impôt sur les sociétés (IS) est le principal prélèvement.** Il s'agit d'un impôt sur les bénéfices des entreprises. C'est un impôt proportionnel, dont le taux normal en 2015 est de 33,33%. Quel est son champ d'application ? Toutes les personnes morales ne sont pas, de plein droit, soumises à cet impôt. Seules les sociétés de capitaux le sont. Les sociétés de personnes, comme par exemple les sociétés en nom collectif (SNC) ou les sociétés en commandite simple (SCS), ne sont concernées par cet impôt que sur option. Une société de personnes, en effet, est considérée comme fiscalement transparente, en conséquence de quoi les bénéfices qu'elle réalise sont taxés comme des revenus de personnes physiques dans le chef des associés, à l'IRPP, à la CSG et à la CRDS. Le fait d'opter pour l'IS rend ces sociétés fiscalement opaques, et leur permet d'être taxées en leur nom sur les bénéfices qu'elles réalisent.

---

<sup>4</sup> Décision N° 90-285 DC, Loi de finances pour 1991 - Journal officiel du 30 décembre 1990, p. 16609, confirmée par la décision n° 2000-437 DC du 19 décembre 2000 Loi de financement de la sécurité sociale pour 2001.

<sup>5</sup> PHILIP Loïc, La décision du 29 décembre 1990 du Conseil constitutionnel sur la contribution sociale généralisée et la notion d'impôt, Droit fiscal, 1991, p. 612.

## 5.2. D'autres impôts sont assis sur la dépense

**Les impôts sur la dépense sont les plus anciens, et ceux dont le poids est le plus important.** Il s'agit d'impôts indirects : ils ne frappent pas directement les ressources des contribuables (revenu ou patrimoine), mais s'appliquent au moment où le contribuable procède à une dépense. Il en existe deux grandes catégories : la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) d'une part, et les droits d'accise d'autre part.

**La TVA est un impôt quasi-généralisé sur les dépenses de consommation.** C'est un impôt relativement récent, qui a été créé en 1954<sup>6</sup>. La France fut le premier pays à mettre en place une telle taxe. Elle a par la suite été imitée en cela par plus d'une centaine de pays dans le monde, qui ont introduit un tel prélèvement dans leur système fiscal.

## 5.3. Les impôts sur le capital

**Introduction.** Les impôts sur le capital, ensuite, se déclinent en deux grands types de prélèvements : l'imposition peut porter sur le stock de capital, ou sur les flux qui en découlent, c'est-à-dire les revenus du capital. Ces deux catégories sont représentées dans le système fiscal français, qui comporte d'une part des impôts sur la détention du capital, et d'autre part des impôts sur la transmission du capital.

**Les impôts sur la détention du capital,** tout d'abord, incluent les taxes foncières (sur les propriétés bâties et non bâties) et l'impôt sur la fortune.

---

<sup>6</sup> Loi du 10 avril 1954.

Les taxes foncières sont des impôts anciens, apparues en France à la fin du XVIIIe siècle<sup>7</sup>. Ce sont aujourd'hui des impôts locaux, mais il s'agissait originellement d'impôts d'État, qui ont été transférés aux collectivités locales dans les années 1920. Leur assiette est spécifique : ces impôts taxent la propriété des biens fonciers, mais ils sont assis sur leur valeur locative annuelle. Ils taxent donc le rendement estimé du capital, c'est-à-dire ce que rapporterait le bien imposé s'il était loué. La valeur locative annuelle est déterminée par l'administration fiscale ; ce n'est pas une valeur de marché.

L'imposition de la fortune est, quant à lui, apparu en France en 1981<sup>8</sup>, sous l'appellation d'impôt sur les grandes fortunes (IGF). Ce prélèvement fut supprimé en 1986<sup>9</sup>, avant d'être rétabli en 1989<sup>10</sup>, sous le nom d'impôt de solidarité sur la fortune (ISF). C'est un impôt déclaratif : le contribuable doit fournir une évaluation détaillée des biens qu'il possède, en évaluant lui-même son patrimoine. Son assiette est large : il s'agit d'un impôt sur le capital assis sur la valeur des biens mobiliers et immobiliers détenus. Les biens mobiliers, qui incluent notamment les meubles meublants, les dépôts d'argent et les créances, sont pris en compte à leur valeur nominale au 1<sup>er</sup> janvier de l'année d'imposition. Les biens immobiliers sont évalués à leur prix du marché, et plus précisément à leur valeur vénale. Mais l'actif immobilier n'est taxé qu'à hauteur de la valeur nette, c'est-à-dire après déduction des dettes contractées pour en faire l'acquisition.

**Les impôts sur la transmission du patrimoine**, ensuite, incluent deux types de prélèvements.

---

<sup>7</sup> COLLIARD, Jean-Édouard et MONTIALOUX, Claire. Une brève histoire de l'impôt. *Regards croisés sur l'économie*, 2007, n° 1, p. 56-65.

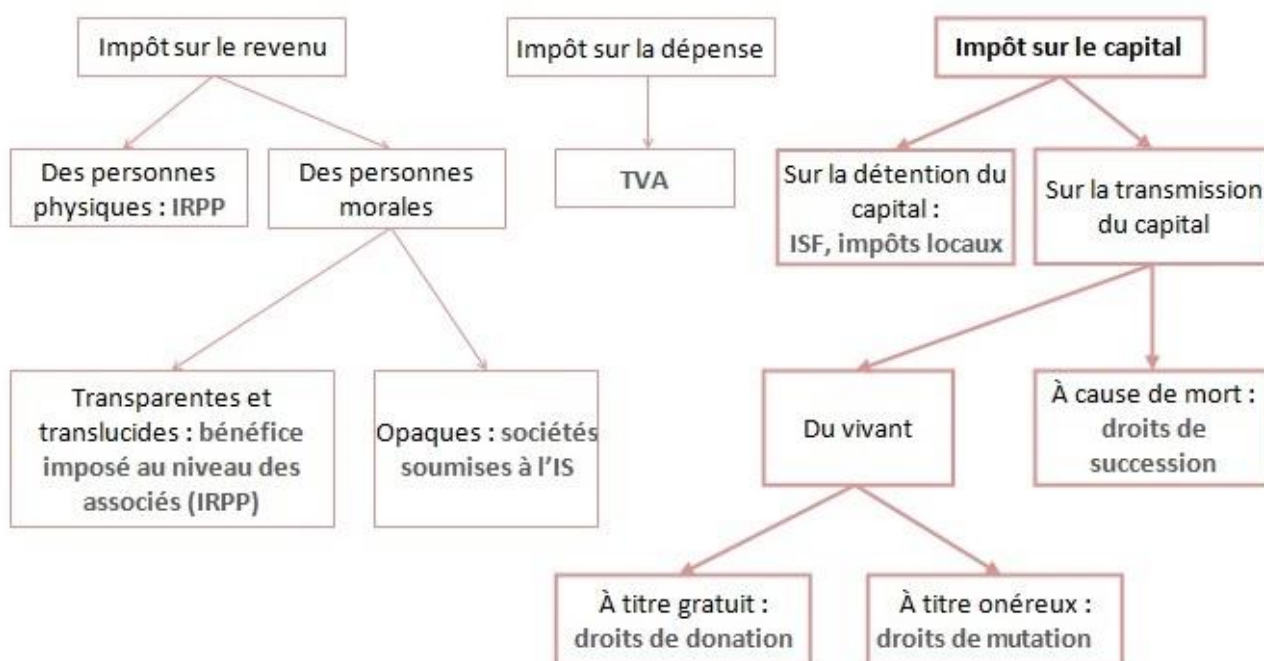
<sup>8</sup> Articles 2 à 9 de la loi n° 81-1160.

<sup>9</sup> Article 24 de la loi n° 86-824 de finances rectificative pour 1986.

<sup>10</sup> Article 26 de la loi n° 88-1149 de finances pour 1989.

Les opérations de transmission du patrimoine à titre gratuit, c'est-à-dire les donations entre vifs et les successions à la suite d'un décès, sont frappées par une première catégorie de prélèvements. La fiscalité des successions est assez proche de celle des donations. Dans les deux cas, son intensité varie en fonction des liens de parenté entre les parties : les successions et donations en ligne directe, c'est-à-dire entre ascendants et descendants, font l'objet d'un traitement fiscal privilégié, avec d'une part des allègements d'impôts pour les petits patrimoines et d'autre part l'application d'un barème progressif. Les successions horizontales et les successions entre non parents, en revanche, sont taxées pratiquement sans allègements ou exonérations, de manière proportionnelle, avec des taux élevés.

Les droits de mutation à titre onéreux forment la seconde catégorie de prélèvements. Ce sont des impôts qui taxent les ventes d'immeubles (anciens seulement, la vente d'immeubles neufs étant soumise à la TVA) et de fonds de commerce. Le contribuable est l'acquéreur. Les bénéficiaires sont, depuis 1983, les conseils généraux, dans le cadre du transfert des compétences. Il s'agit donc d'un impôt local, dont le taux est en partie fixé par les départements.



5.4. Certaines cotisations sociales sont assises uniquement sur les salaires bruts

**Certaines cotisations sociales, enfin, sont assises uniquement sur les salaires bruts** : la CSG et la CRDS, déjà mentionnés plus haut, ont une assiette plus large qui ne se limite pas aux salaires et, même si leur fonction est en lien avec le financement de la protection sociale, le fait d'y être soumis ne confère pas le statut d'affilié à un régime de protection sociale). Ce sont des prélèvements destinés à financer le système de protection sociale, et qui ouvrent droit au bénéfice d'un régime de sécurité sociale. Ces cotisations comportent une part patronale et une part salariale. Il en existe plusieurs, destinées à couvrir de multiples risques sociaux dont, entre autres, la vieillesse, la maladie et le chômage.

## **6. Originalité de notre réflexion et intérêt de la démarche adoptée**

**Ce travail relève à la fois du droit et de l'économie.** Il se situe au croisement des deux disciplines, et s'inscrit dans le cadre de l'analyse économique du droit. Cette approche consiste à analyser des éléments du droit – ici, la fiscalité française – à la lumière d'outils, de concepts et de problématiques empruntés aux sciences économiques. Il s'agit, autrement dit, d'analyser le droit au travers du prisme des sciences économiques, pour évaluer l'adéquation du système fiscal français au fonctionnement de l'économie et plus généralement ses relations avec l'activité économique, de mettre en lumière les dysfonctionnements existants, et éventuellement de formuler des recommandations de politique publique pour y apporter des améliorations.

**Quel est l'intérêt d'adopter une approche à la fois juridique et économique** pour aborder le thème des obstacles à l'équité et à l'efficacité du système fiscal français ? La fiscalité constitue un objet d'étude qui se prête particulièrement bien à ce type de réflexion où confluent le droit et l'économie. En effet, la fiscalité est un pan du droit étroitement liée à l'économie, puisque c'est l'activité économique qui donne lieu au paiement de l'impôt, et qui crée la richesse servant à acquitter l'impôt. Autrement dit, un système fiscal est structuré autour d'un ensemble de règles de droit, qui s'appliquent à des activités économiques, à savoir par exemple la création de richesse – qui est imposée ou taxée lorsqu'elle prend la forme de revenus ou de profits – et son accumulation, qui donne lieu au paiement de prélèvements sur le patrimoine et sur la propriété.

L'angle d'attaque original qui guide ce travail permet d'éviter d'étudier la fiscalité de façon isolée, comme un objet abstrait qui n'aurait aucun



rapport avec le réel. Les deux volets de notre approche, que sont le droit et l'économie, revêtent chacun une importance égale.

Effectivement, la fiscalité ne peut pas être étudiée dans son aspect purement juridique, sans tenir compte de la réalité économique à laquelle elle s'applique. De cela découle l'importance de la composante économique de notre raisonnement. Dans le même temps, pour pouvoir juger de l'impact économique du système fiscal, il faut être en mesure de connaître les dispositifs fiscaux qui font l'objet de l'analyse menée, et donc d'en comprendre les ressorts juridiques. Une bonne connaissance des bases juridiques qui sous-tendent la fiscalité est donc indispensable. En conséquence, une approche alliant le droit et l'économie trouve tout son intérêt pour ce champ d'étude.

## **7. Présentation du cheminement intellectuel qui guidera notre réflexion**

**Si le système fiscal français poursuit un objectif d'efficacité et d'équité, il échoue parfois à remplir correctement cette mission.** Aussi proposons-nous d'analyser, sous différents angles, les obstacles qui contrarient cette recherche d'équité et d'efficacité. Malgré l'impératif prégnant d'équité et d'efficacité qui pèse sur le système fiscal, celui-ci échoue parfois à atteindre correctement ce résultat. Cet échec est non seulement subjectif – puisque les contribuables français manifestent une faible satisfaction à l'égard de leur système fiscal – mais aussi attesté par des éléments objectifs que nous proposons d'exposer. Pour ce faire, l'approche adoptée dans la conduite de cette thèse est transversale : plutôt que de limiter notre analyse à un type de prélèvement obligatoire en particulier, et sans pour autant prétendre à l'exhaustivité, nous avons choisi de mener une étude globale des

caractéristiques du système fiscal dans son ensemble qui limitent son efficacité et son équité, au travers d'un grand nombre d'exemples qui seront examinés de manière fouillée pour illustrer notre raisonnement.

**Notre étude portera sur le cas français, mais celui-ci ne sera pas considéré de façon isolée** : il sera envisagé dans ses interactions avec le reste du monde, dans le cadre d'une économie ouverte, qui met les différentes fiscalités nationales au contact les unes des autres, et bien souvent en concurrence les unes avec les autres. Par ailleurs, nous puiserons des exemples et des comparaisons dans des systèmes fiscaux étrangers, et plus particulièrement ceux des pays développés à économie de marché.

**Dans une première partie**, nous examinerons tout d'abord l'impact des caractéristiques intrinsèques du système fiscal, aussi bien qualitatives que quantitatives, sur sa capacité à faire preuve d'efficacité et d'équité.

Dans ce premier temps de notre réflexion, nous prendrons comme hypothèse le fait que les contribuables agissent dans le cadre de la légalité, et n'essaient pas d'exploiter les failles du système fiscal dans le seul but de réduire leur charge fiscale. Nous ne tiendrons donc pas compte des comportements d'évitement et nous focaliserons sur les caractéristiques endogènes du système fiscal, c'est-à-dire des effets produits par sa structure elle-même, dans un cadre imaginaire où chacun respecterait les obligations qu'elle fait naître sans tenter de s'y soustraire.

Plusieurs éléments seront étudiés. Sur le plan qualitatif, la structure et les caractéristiques de la fiscalité française posent un certain nombre de défis à l'idéal d'efficacité et d'équité, dont nous détaillerons plusieurs exemples. Par ailleurs, d'un point de vue quantitatif, le niveau des prélèvements obligatoires, assez élevé en France, pose un problème majeur, notamment en termes d'efficacité. Cette problématique est exacerbée dans un contexte de concurrence fiscale entre les nations, qui fait d'ailleurs naître des

menaces sur l'équité de l'impôt.

**Dans une seconde partie**, nous introduirons dans notre réflexion le rôle des comportements d'évitement mis en œuvre par certains contribuables pour se soustraire, légalement ou illégalement, au paiement des prélèvements obligatoires. Il s'agira, autrement dit, d'envisager le système fiscal dans son contexte réel, où les contribuables poursuivent leurs propres intérêts, qui sont rarement convergents avec ceux de l'État, et qui les conduisent à tenter d'éluder l'impôt. Nous étudierons les conséquences des différentes formes d'évasion fiscale, tant légales (lorsque l'évasion prend la forme de pratiques d'optimisation fiscale) qu'illégales (dans le cas de la fraude), sur l'efficacité et l'équité du système fiscal. Ces pratiques, dont le développement est rendu possible, dans une certaine mesure, par les carences du système fiscal, nuisent aussi bien à l'efficacité qu'à l'équité : à l'efficacité, tout d'abord, car l'évasion fiscale, sous toutes ses formes, diminue le rendement de l'impôt et, dans le cas de l'optimisation, détourne les incitations mues par l'impôt et les rend inopérantes ; à l'équité, ensuite, car les phénomènes d'évitement de l'impôt entraînent un report injustifié de la charge fiscale au détriment des contribuables respectueux de leurs obligations fiscales.

**PARTIE 1**

**LES CARACTERISTIQUES**

**ENDOGENES DE LA**

**FISCALITE FRANÇAISE ONT**

**UN IMPACT DEFAVORABLE**

**SUR SON EFFICACITE ET**

**SON EQUITE**

---

## **INTRODUCTION**

Cette partie étudiera l'impact des caractéristiques intrinsèques du système fiscal, sur le plan à la fois qualitatif et quantitatif, au regard des objectifs d'équité et d'efficacité.

Nous analyserons les effets produits par la structure même de ce système fiscal, en formulant l'hypothèse que les contribuables agissent dans le cadre de la légalité.

Nous démontrerons que l'instabilité, la complexité, l'illisibilité et le manque de cohérence des objectifs sont des obstacles à son efficacité.

Enfin, l'équité, nécessaire au consentement, lui-même condition de l'efficacité, est entravée. Nous verrons que le manque de progressivité ou encore la fiscalité du capital nuit à l'équité du système fiscal et à l'acceptation de l'impôt.

Aussi envisagerons-nous successivement :

**TITRE 1 – CERTAINES CARACTERISTIQUES DU SYSTEME FISCAL FRANÇAIS  
ENTRAVENT SON EFFICACITE**

**TITRE 2 – LA RECHERCHE D'EQUITE EST CONTRARIEE PAR CERTAINS  
ELEMENTS DE LA STRUCTURE DE LA FISCALITE FRANÇAISE**

*« Dedans comme dehors, il ne fait pas beau, C'est le mois de Mars, le mois du vent et des impôts. Le vent bientôt sera tombé, Mais les impôts c'est toute l'année. »*

Ogden Nash

## **TITRE 1**

### **CERTAINES CARACTERISTIQUES DU SYSTEME FISCAL**

#### **FRANÇAIS ENTRAVENT SON EFFICACITE**

## **Chapitre introductif**

**Les obstacles à l'efficacité de l'impôt sont multiples.** L'instabilité, la complexité, l'illisibilité, le manque de cohérence et plus généralement le manque de sécurité juridique qui entoure l'imposition en France emporte un certain nombre de conséquences dommageables, qui réduisent l'efficacité de l'impôt.

Section 1. Pourquoi l'efficacité est-elle nécessaire ?

**L'efficacité est une nécessité légale.** L'efficacité est un impératif pour un système fiscal. Les prémisses de cet impératif d'efficacité sont, au même titre que la nécessité pour les pouvoirs publics d'informer les contribuables de l'utilisation qui est faite des impôts qu'ils ont acquittés, contenus en germe dans la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789,

dont l'article 14 dispose que « *Tous les Citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée.* » Ces dispositions impliquent que l'impôt doit être employé efficacement, sans quoi la contribution publique ne serait pas nécessaire : aucun agent économique rationnel, qu'il s'agisse d'une personne morale ou physique, ne veut payer plus qu'il n'est nécessaire.

**La rareté justifie l'efficacité.** L'exigence d'efficacité découle de la rareté des richesses taxables et donc des recettes fiscales potentielles, qui contraint l'État à utiliser le mieux possible des ressources financières par définition limitées et finies.

D'une part, un système efficace fournit des recettes fiscales plus importantes à l'État. Or, l'intérêt de l'État est précisément de maximiser ses ressources. En assurant l'efficacité de la fiscalité, il sert donc ses propres intérêts.

D'autre part, l'efficacité est une condition de légitimité de l'impôt et d'acceptation par les contribuables. Les contribuables expriment-ils légitimement une exigence de résultats ? Le consentement à l'impôt est largement subordonné à la perception que les contribuables ont de son efficacité. Si l'impôt est employé inefficacement et n'atteint pas ses objectifs, ils tenteront de s'y soustraire. En d'autres termes, si les contribuables ont l'impression que l'argent public est dilapidé, il y a fort à penser qu'ils consentiront moins au paiement de l'impôt, et qu'en conséquence ils auront tendance à recourir à divers mécanismes d'échappement à l'impôt.

**La concurrence fiscale renforce l'impératif d'efficacité de l'impôt.** Dans un contexte international très compétitif, il serait périlleux pour un pays

comme la France de ne pas se soucier de l'efficacité de sa fiscalité. En effet, les agents économiques, au premier rang desquels les plus mobiles (les entreprises et les contribuables les plus aisés notamment) peuvent être tentés de délocaliser leur activité ou leur domicile fiscal dans un pays où le produit de l'impôt est selon eux mieux employé.

## Section 2. Comment mesurer l'efficacité d'un impôt ?

**Pour juger de l'efficacité d'un impôt en général, il convient préalablement de définir ses fonctions.** Effectivement, un impôt est efficace s'il parvient remplir les objectifs qui lui sont assignés, avec le minimum de moyens. Ces objectifs sont normalement assignés aux prélèvements obligatoires lors de leur introduction dans le système fiscal – même si dans les faits, nous le verrons, le législateur n'est pas toujours aussi rigoureux, et omet fréquemment de rattacher des prélèvements à des objectifs clairement définis. Les buts de l'impôt peuvent être de plusieurs types.

**L'impôt revêt une fonction financière.** Il doit couvrir les charges publiques et financer les dépenses publiques. C'est le rôle le plus évident de l'impôt, et la raison même de son existence. Il est en effet difficile de concevoir un pays industrialisé et développé dépourvu des services publics les plus élémentaires, à commencer par les services régaliens, c'est-à-dire de maintien de l'ordre – police, armée, justice. D'ailleurs, plus une nation est développée, plus l'ampleur de la dépense publique a tendance à s'accroître, selon la loi de Wagner<sup>11</sup> : « *plus la société se civilise, plus l'État est dispendieux.* »

Cette fonction de l'impôt est affirmée dans la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, qui dispose en son article 13 que « *Pour*

---

<sup>11</sup> WAGNER, Adolph. *Les fondements de l'économie politique*. V. Giard & E. Brière, 1904.



*l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable. » Cet article pose également le principe d'égalité de répartition des impôts entre tous les citoyens, « en raison de leurs facultés. » Et l'article 14 d'ajouter que « Les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée. »*

**L'impôt doit également éviter de nuire à l'activité économique et, si possible, la stimuler.** Cet objectif peut être recherché de plusieurs manières.

*L'outil fiscal peut être utilisé pour corriger les défaillances du marché.* Les néo-classiques considèrent que l'intervention publique, au moyen de la fiscalité, est justifiée pour remédier à un certain nombre de déficiences du marché. L'impôt ne se borne pas nécessairement à prélever une part des richesses créées par l'activité économique, et n'aboutit pas forcément à réduire les ressources disponibles pour les agents économiques, car dans ce cas les prélèvements obligatoires nuiraient à la croissance économique.

*Par exemple, la fiscalité peut pallier des externalités, c'est-à-dire des situations dans lesquelles l'action d'un agent économique a des conséquences, nuisibles ou bénéfiques, sur la situation d'un autre agent, sans qu'il y ait eu de compensation monétaire sur le marché.* Autrement dit, certaines productions peuvent causer des coûts ou au contraire bénéficier à d'autres agents économiques sans que le producteur n'en tienne compte.

Cette idée est notamment au fondement de la fiscalité écologique. Une activité qui génère de la pollution est à l'origine de coûts, qui incombent à d'autres personnes que le producteur (par exemple les coûts occasionnés par des opérations de dépollution, les frais de santé qui découlent de pathologies causées par la pollution), et que ce dernier ne prend pas en

compte dans ses décisions de production. Il s'agit d'un effet externe négatif. Les dispositifs fiscaux à vocation écologique visent globalement à amplifier le coût des activités polluantes, pour dissuader les producteurs de s'y livrer. Il s'agit de pousser les producteurs à intégrer le coût réel de la pollution dans leurs décisions.

À l'inverse, les dispositions fiscales favorables à la recherche et au développement visent à rendre moins coûteux les programmes de recherche et développement, qui sont à l'origine d'externalités positives.

*Ensuite, la fiscalité sert à financer la production des biens publics.* Si le système fiscal n'est pas seulement un ensemble de prélèvements qui viennent amputer les richesses, c'est parce que les ressources qu'il lève servent à financer des dépenses publiques que le marché n'est pas en mesure de financer, et qui sont indispensables à la croissance économique. Lorsque l'impôt sert à financer des biens publics qui satisfont des besoins collectifs, il n'est pas qu'un simple prélèvement, il constitue un coût de production indirect pour ces biens spécifiques, que le marché n'est pas en mesure de produire à moins d'une intervention correctrice de l'État. Il s'agit des biens publics. Ils présentent deux caractéristiques : ils sont non rivaux (c'est-à-dire que la consommation d'un bien public par un agent économique ne diminue pas la quantité de ce bien disponible pour les autres) et non exclusifs (le fait qu'une personne l'utilise n'empêche pas les autres de l'utiliser également – tel un éclairage public, qui peut bénéficier à un piéton comme à mille). Concrètement, la protection de l'environnement, ou la défense nationale, répondent à cette définition. Le marché n'est pas capable, spontanément, d'assurer la qualité de l'air, le respect de la biodiversité, ou d'entretenir une armée. Il est donc nécessaire que l'État lève l'impôt et assure le fonctionnement d'une armée au moyen de la dépense publique, et garantisse la protection de l'environnement au travers d'incitations fiscales idoines. Plus largement, dans ce registre, l'État doit financer des services publics tels que l'instruction, et des

infrastructures. Tout ceci est nécessaire pour façonner un environnement économique propice à la croissance économique et à l'emploi. Cette nécessité du financement par l'État d'un certain nombre de domaines, allant de l'éducation aux infrastructures en passant par la recherche, a été mise en exergue par les théories de la croissance endogène<sup>12</sup>.

*Les prélèvements obligatoires sont aussi des outils de politique économique.* Au-delà de sa fonction originelle de financement des dépenses publiques nécessaires à la correction des imperfections du marché, l'impôt est graduellement devenu, au cours du XXe siècle, un outil au service de la politique économique, c'est-à-dire aux interventions de l'État et des autres administrations publiques poursuivant des objectifs économiques structurés et hiérarchisés, au premier rang desquels la croissance économique et le plein-emploi.

Premièrement, les prélèvements obligatoires ont une fonction de stabilisation de l'économie, lorsque surviennent des chocs exogènes. Ils permettent effectivement de financer la politique conjoncturelle. Au moyen des recettes fiscales levées par l'État et les administrations publiques, il est possible de mener une politique budgétaire. En situation de récession, l'État peut également choisir de financer une politique conjoncturelle expansionniste au moyen du déficit budgétaire, en vue de relancer l'activité économique, et donc d'accroître les recettes fiscales futures, qui lui permettront de résorber ce déficit.

Le rôle des prélèvements obligatoires dans la régulation conjoncturelle peut être passif ou actif. Leur effet stabilisateur peut s'exercer de façon automatique : si les taux d'imposition sont inchangés, les prélèvements obligatoires et les dépenses publiques tendent à soutenir l'activité économique dans les périodes de récession (les assiettes se réduisent,

---

<sup>12</sup> SOLOW, Robert M. A contribution to the theory of economic growth. *The quarterly journal of economics*, 1956, p. 65-94.

ROMER, Paul M. Increasing returns and long-run growth. *The journal of political economy*, 1986, p. 1002-1037.

donc le montant des impôts et taxes prélevés diminue, tandis que les prestations sociales – et notamment les indemnités versées aux chômeurs – augmentent, ce qui permet de soutenir la demande). Cette stabilisation automatique joue donc un rôle contra-cyclique. Ce rôle peut aussi être actif : les responsables de la politique économique peuvent modifier de façon discrétionnaire les règles d'imposition au gré des variations de la conjoncture, pour neutraliser les chocs exogènes et œuvrer en faveur de la croissance économique et du plein emploi. Cette fonction est notamment assignée à l'impôt par le courant keynésien, qui prône la nécessité d'un *policy mix* alliant politiques budgétaire et monétaire. Les prélèvements obligatoires sont alors un outil de régulation de la conjoncture, un instrument de politique conjoncturelle. En cas de ralentissement de l'activité, une diminution des prélèvements obligatoires peut être mise en œuvre pour stimuler la consommation et l'investissement, et *in fine* pour soutenir l'activité. En cas de forte croissance économique et d'inflation, au contraire, une hausse des prélèvements peut limiter la demande, et donc contenir la hausse des prix. L'outil fiscal a largement été utilisé dans les pays industrialisés, de la fin de la seconde guerre mondiale à l'aube des années 1980, tantôt comme instrument de relance économique, tantôt comme moyen de freiner la demande pour limiter l'inflation en cas d'emballement et de surchauffe de l'appareil productif. Le plan de relance Kennedy-Johnson, mené dans les années 1960, est emblématique à cet égard. Ce programme de relance de l'économie américaine s'appuyait notamment sur des diminutions d'impôts (*tax breaks*) portant sur l'impôt sur le revenu et sur l'impôt sur les sociétés. Parallèlement, les dépenses publiques ont été augmentées, pour financer des transferts dans le domaine social, et des investissements publics consacrés notamment aux secteurs militaire et spatial. Cette utilisation de l'outil budgétaire couplée à des baisses d'impôt a causé dans un premier temps une augmentation temporaire du déficit public, qui s'est

résorbé par la suite grâce au recul du chômage et à la reprise de l'activité économique qui ont permis de dynamiser les recettes fiscales.

Toutefois, cette fonction de régulation conjoncturelle n'est plus prépondérante aujourd'hui, et a laissé la place à des politiques publiques plus axées sur l'offre, et moins sur la demande. Là encore, les prélèvements obligatoires peuvent être utilisés par le législateur, pour mener une politique structurelle, c'est-à-dire destinée à créer, dans une perspective de long terme, des structures économiques propices à la croissance. Le système fiscal peut créer un contexte favorable à la croissance économique et à l'emploi, à travers la dépense publique notamment, mais aussi par le pilotage de la charge fiscale, qui doit présenter un niveau et une structure qui soient compatibles avec l'attractivité de la France.

**Les prélèvements obligatoires sont des vecteurs d'incitations.** Ils constituent un puissant outil d'incitation en direction des agents économiques.

*L'efficacité de la fiscalité peut se mesurer à l'aune de l'efficacité des incitations qu'il véhicule.* Les incitations sont un mécanisme majeur mobilisé par le système fiscal français au service de l'efficacité. L'efficacité des prélèvements obligatoires peut donc être évaluée en déterminant dans quelle mesure les agents économiques ont répondu aux incitations véhiculées par le système fiscal. À l'aune de ce critère, un système fiscal efficace parvient à orienter les comportements individuels dans le sens souhaité par le législateur.

*En quoi consiste cette fonction d'incitation ?* La fiscalité française comporte de nombreux dispositifs incitatifs, dont le but est de modifier le comportement des agents économiques de façon à l'orienter dans une direction jugée conforme à l'intérêt général et, de façon plus immédiate, aux objectifs de politique publique fixés par l'État ou les collectivités qui les

conduisent. Concrètement, le législateur peut encourager les contribuables à adopter certains comportements en y attachant un avantage fiscal, afin de les rendre moins coûteux, voire même à les subventionner. Il s'agit souvent de dispositifs dérogatoires, tels que les dépenses fiscales et les niches sociales. Les dépenses fiscales, couramment désignées sous l'appellation de « niches fiscales », ont précisément pour fonction principale d'aiguillonner les comportements des catégories de contribuables qu'elles ciblent, afin de pallier des défaillances du marché : près de 90% des mesures de ce type ont une fonction incitative, et représentent un enjeu financier annuel supérieur à cinquante milliards d'euros<sup>13</sup>.

Outre les dépenses fiscales, les dispositifs incitatifs prennent plus généralement la forme d'avantages fiscaux (exonérations, crédit d'impôt ou réduction d'impôt) qui poussent, sans les y obliger mais juste en les laissant être guidés par leur propre intérêt, les contribuables à adopter ou des comportements qu'ils n'auraient pas adoptés spontanément, par exemple à effectuer des dépenses déterminées (de recherche et développement pour les entreprises, de travaux de rénovation pour les particuliers, ou de consommation de certains bien ou services pour ne citer que quelques cas), à prendre des décisions économiques particulières (une embauche ou une localisation – notamment outre-mer ou dans une zone prioritaire d'aménagement du territoire – pour une entreprise, ou un choix d'affectation de l'épargne pour un particulier).

Le pendant de l'incitation est la dissuasion. Certains dispositifs fiscaux ont une fonction dissuasive, en vue de remédier aux imperfections du marché. Ils cherchent alors à éviter que les contribuables adoptent des comportements auxquels ils se seraient livrés s'ils n'en avaient pas été dissuadés par le coût fiscal qui leur est attaché. Les comportements que le

---

<sup>13</sup> Inspection générale des finances, *Rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales*, juin 2011, p. 48.

système fiscal tente de dissuader sont généralement des comportements considérés comme nuisibles par le législateur. Tel est le cas de la consommation de tabac ou d'alcool, qui font l'objet d'une fiscalité particulièrement lourde, ou de l'achat de voitures polluantes, qui est pénalisé par un système de bonus-malus<sup>14</sup>. Plus généralement, la fiscalité environnementale renchérit le coût d'achat des biens et services polluants, en vue de modifier le comportement des acheteurs et des producteurs de ces produits.

*Par quels canaux s'exercent les incitations ?* Dans tous les cas, l'incitation fiscale peut s'exercer au travers d'un effet prix et d'un effet revenu, qui ont un impact sur les décisions économiques des agents économiques, et notamment la consommation et l'épargne pour les ménages, l'investissement et les embauches pour les entreprises. En matière de fiscalité, l'incitation est toujours financière – contrairement au droit pénal, par exemple, où l'incitation peut s'exercer au travers d'une palette d'outils beaucoup plus large, qui peuvent être financiers (par le biais d'amendes) mais pas seulement (deshonneur entraîné par une condamnation, peur de l'emprisonnement).

*Quelles incitations peuvent être contenues dans la loi fiscale ?* Les incitations mues par le système fiscal français sont multiples. Parmi les nombreux éléments incitatifs qu'il comporte, il est possible de citer quelques exemples emblématiques.

Par exemple, l'impôt sur le revenu est utilisé comme un levier d'incitation à la natalité, dans le cadre de la politique familiale : grâce au quotient familial, la charge fiscale décroît lorsque les charges de famille augmentent. En effet, le nombre d'enfants à charge détermine le nombre de parts. Par ailleurs, de nombreuses prestations sociales sont attribuées aux familles.

---

<sup>14</sup> Articles 1011 bis et 1011 ter du CGI.  
Et Article 313-0 BR ter du CGI, annexe 3.

Il peut également s'agir d'incitations à l'investissement. Pour les responsables des politiques économiques, il est primordial de pousser les entreprises à moderniser leur appareil productif – ou du moins à ne pas les en décourager et à éviter de dresser des obstacles à ce processus – afin de leur permettre d'être compétitives et d'être à même de résister à la concurrence des entreprises étrangères, qui est exacerbée dans un contexte d'échanges libéralisés tel que celui dans lequel la France est plongée. En effet, des entreprises capables de faire face à la concurrence internationale sont à même d'accroître leurs parts de marché à l'étranger (donc de plus exporter) et de ne pas en perdre sur le marché domestique au profit de concurrents étrangers, ce qui s'avère globalement bénéfique pour la croissance et l'emploi ainsi, accessoirement, que pour les recettes fiscales. Or, pour maintenir la performance de leur appareil productif, les entreprises doivent investir. Dans une optique structurelle, les pouvoirs publics peuvent donc prendre des mesures, fiscales en l'espèce, pour inciter les entreprises à investir. Ces mesures peuvent prendre plusieurs formes. Les possibilités offertes aux entreprises de procéder à des amortissements dérogatoires (dégressifs ou accélérés), ou encore la possibilité de déduire certaines dépenses d'investissement de l'assiette de l'impôt sur les sociétés, constituent par exemple un ensemble d'incitations fiscales à l'investissement. De façon indirecte, le législateur peut également instituer des incitations à l'attention des ménages, pour les pousser à épargner et à placer leur épargne sur des supports qui contribuent à financer les investissements des entreprises.

Le législateur peut également utiliser la fiscalité pour stimuler l'emploi. Il est envisageable, par exemple, d'exonérer de cotisations sociales, partiellement ou totalement, temporairement ou définitivement, les entreprises qui procèdent à des embauches, notamment de catégories de la population active particulièrement affectées par le chômage (jeunes peu qualifiés, chômeurs de longue durée).



Seront étudiés successivement :

**Chapitre 1 – La complexité de l'impôt nuit fortement à son efficacité**

**Chapitre 2 – Le système fiscal est pétri d'incohérences, qui desservent son efficacité**

## Chapitre 1 – La complexité de l’impôt nuit fortement à son efficacité

**Introduction.** La complexité emporte plusieurs conséquences, souvent délétères au regard de l'efficacité de l'impôt. Une complexité excessive est nuisible pour l'efficacité du système fiscal.

Section 1. Le système fiscal français se distingue par une extrême complexité

### *§ 1. Dans l'idéal, la fiscalité devrait être simple*

**Historiquement, l'impératif de simplicité était déjà évoqué par Adam Smith, dès le XVIIIe siècle.** Dans les parties de *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations*<sup>15</sup> consacrées à l'impôt et aux dépenses publiques, il énonce quatre maximes, qui constituent autant de principes devant présider à la création de tout système fiscal pour qu'il soit juste et efficace.

Il souligne tout d'abord la nécessaire clarté du système fiscal, et plus généralement la certitude que ce dernier doit offrir aux contribuables : « *La taxe ou portion d'impôt que chaque individu est tenu de payer doit être certaine et non arbitraire. L'époque du paiement, le mode du paiement, la quantité à payer, tout cela doit être clair et précis.* » Cette exhortation à la certitude semble se rapprocher du concept contemporain de sécurité juridique. Les rapports entre les contribuables et l'administration fiscale doivent être dénués d'ambiguïté et d'opacité. Smith pressent qu'un système qui n'offrirait pas cette certitude aux contribuables se heurterait à

---

<sup>15</sup> SMITH Adam, *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations*, Des Impôts, livre V, chapitre II, 2ème section, 1776.

une « animosité », que l'on pourrait entendre comme un déficit de consentement à l'impôt.<sup>16</sup>

Smith insiste ensuite sur la nécessaire commodité de la fiscalité, ce qui sous-entend que le législateur doit faire un effort de simplicité dans la conception du système fiscal. L'imposition ne doit pas non plus perturber la conduite des affaires des contribuables, et ne doit pas les appauvrir outre mesure. Ainsi sa troisième maxime se présente-t-elle comme suit : « *Tout impôt doit être perçu à l'époque et selon le mode que l'on peut présumer les plus commodes pour le contribuable*<sup>17</sup>. »

**L'impératif de simplicité est rappelé par la jurisprudence.** Par exemple, le Conseil constitutionnel a jugé<sup>18</sup> qu'une complexité inutile ou excessive de la loi, surtout si ses destinataires ne sont pas en mesure d'en comprendre la portée, est incompatible avec un certain nombre de dispositions constitutionnelles. Elle empêche par exemple l'égalité devant la loi et la « garantie des Droits », énoncées respectivement par les articles 6 et 16 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, d'être effectives. Cet impératif de simplicité s'impose avec encore plus d'acuité en matière fiscale. Effectivement, dans ce cas, les destinataires de la loi sont les contribuables. Or, si la loi est trop complexe, elle méconnaît aussi l'article 14 de la DDHC, qui dispose que « *Tous les Citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée.* » La

---

<sup>16</sup> Revue française de finances publiques, *La sécurité fiscale : une politique publique à part entière*, RFFP n° 130 – 2015, p.7-47.

<sup>17</sup> *Ibid.*

<sup>18</sup> N° 2003-473 DC du 26 juin 2003, cons. 5 ; n° 2003-486 DC du 11 décembre 2003, cons. 13.

complexité de la loi n'est admise que si elle est justifiée par des motifs d'intérêt général<sup>19</sup>.

*§ 2. Or, la fiscalité française s'illustre par un degré de complexité particulièrement élevé*

**Les comparaisons internationales mettent en évidence la complexité du système fiscal français.** Même si les comparaisons internationales sont délicates, il semble que la complexité de la fiscalité française atteigne un niveau inégalé<sup>20</sup>. L'illisibilité de la fiscalité française a notamment été pointée du doigt par l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE)<sup>21</sup>. Cette institution met notamment l'accent sur la multitude des exemptions d'assiette, dont l'existence ôte beaucoup de sens à l'utilisation des taux nominaux comme indicateurs de pression fiscale, et complique l'évaluation de l'impôt dû. Contrairement à la France, d'autres pays ont entrepris des démarches de simplification de leur fiscalité, à l'instar du Royaume-Uni – qui a réformé les procédures de rédaction de la loi fiscale – ou encore de l'Italie, où une loi encadre la rédaction de la loi fiscale pour assurer sa qualité et sa lisibilité<sup>22</sup>.

---

<sup>19</sup> Ainsi en a jugé, par exemple, le Conseil constitutionnel dans la décision n° 2004-494 DC du 29 avril 2004 cons. 14.

<sup>20</sup> Conseil des impôts, *La concurrence fiscale et l'entreprise*, Vingt-deuxième rapport au Président de la République, 2004, p.75-77.

<sup>21</sup> Rapport de l'OCDE, *Tax in France*, juillet 2005, p. 32.

<sup>22</sup> Legge 27 luglio 2000 , n. 212, *Disposizioni in materia di statuto dei diritti del contribuente*.

Section 2. Les causes de la complexité du système fiscal sont multiples

*§ 1. Les causes de la complexité de l'impôt sont en partie historiques*

**L'exemple de l'IRPP est très instructif à cet égard.** Les modalités d'imposition des revenus des ménages ont été façonnées par une longue évolution historique, qui est en partie à l'origine de leur complexité.

L'imposition des revenus est apparue après la Révolution de 1789, lorsqu'ont été créées quatre contributions directes, désignées comme les « quatre vieilles », qui frappaient respectivement les revenus fonciers, les revenus mobiliers, les bénéfices industriels et commerciaux et le revenu global.

Une réforme majeure de l'imposition directe des revenus est intervenue à l'occasion de la Première Guerre mondiale. Le projet d'une imposition générale du revenu avait été formulé dès 1871, mais ce sont les nécessités de la guerre qui ont précipité sa création par la loi du 16 juillet 1914. Cet impôt est venu s'ajouter aux « quatre vieilles », avant que celles-ci ne soient remplacées par des impôts cédulaires sur différentes catégories de revenus<sup>23</sup>. Là se trouve une première incohérence : l'imposition directe des revenus mise en place par les réformes menées de 1914 à 1917 présentait une structure duale, dans laquelle les revenus étaient frappés à la fois par un impôt général, selon un barème progressif (comportant onze tranches) et personnalisé (en ce sens qu'il tenait notamment compte des charges de famille), et par plusieurs impôts cédulaires assis sur différentes catégories de revenus (fonciers, mobiliers, salariaux).

De multiples aménagements survenus durant l'entre-deux-guerres sont venus accroître la complexité du système. Cette complexité est rapidement

---

<sup>23</sup> Loi du 31 juillet 1917.

devenue préoccupante, au point que le législateur a émis le souhait de simplifier la fiscalité. Cette volonté de simplification, alliée à un souhait d'introduire plus d'équité, s'est concrétisée par le décret du 9 décembre 1948. Cette réforme fiscale a supprimé les multiples impôts sur le revenu qui existaient alors (aussi bien l'impôt général que les impôts cédulaires et les impôts particuliers qui étaient venus s'ajouter à certains impôts cédulaires), et les a remplacés par l'IRPP et l'IS, qui persistent encore à l'heure actuelle.

Toutefois, le souhait affiché de simplification qui a présidé à cette réforme ne s'est pas pleinement réalisé. Pour commencer, l'IRPP tel qu'il était institué recouvrait en fait deux dispositifs distincts : une taxe proportionnelle et une surtaxe progressive. L'unification visée par la réforme n'a donc pas été réalisée. Si ces deux nouveaux prélèvements faisaient, théoriquement, partie d'une imposition unique, et malgré l'existence de quelques règles communes, la taxe proportionnelle et la surtaxe progressive s'apparentaient respectivement, par de nombreux aspects, aux impôts cédulaires à l'impôt général sur le revenu qu'ils étaient censés remplacer et unifier. Ces divergences entre la taxe proportionnelle et la surtaxe progressive n'ont fait que s'accroître par la suite, avec l'introduction de règles d'assiette et de taux particuliers à chacun de ces prélèvements. Il faut attendre la loi du 28 décembre 1959, instituant un impôt annuel unique sur les revenus des personnes physiques, pour que la taxe proportionnelle et la surtaxe progressive soient véritablement fusionnées, mettant ainsi fin aux survivances du système cédulaire. Ce nouvel impôt reprenait les traits principaux de la surtaxe progressive, à savoir notamment la progressivité (avec un barème à huit tranches, dont les taux allaient de 5% à 65%), la personnalisation au travers notamment du quotient familial, et ses règles de détermination de l'assiette.

Outre cette dualité, chacun de ces prélèvements s'avérait assez complexe. Ainsi, la taxe proportionnelle n'était pas vraiment proportionnelle,

puisqu'elle était pourvue de plusieurs éléments de progressivité, telle une tranche à taux réduit sur les 100000 premiers francs de revenus, une décote et un seuil de non mise en recouvrement. Elle n'était pas non plus universelle : elle ne s'appliquait pas aux traitements et salaires, et comportait des taux différents selon les catégories de revenu. Quant à la surtaxe progressive, assise sur le revenu net global, son taux était régi par un barème progressif comportant neuf tranches, s'échelonnant de 0% à 60%, avec une majoration des deux tranches les plus élevées pour les célibataires. En outre, elle est marquée par l'introduction d'un mécanisme dont l'esprit perdure encore : le quotient familial.

*§ 2. Les raisons de la complexité tiennent également aux caractéristiques de la législation fiscale*

**L'évolution passive et lente de la fiscalité est une cause de complexité.**

Les causes de la complexité de la fiscalité française tiennent en partie à la façon dont elle évolue, c'est-à-dire bien souvent avec une forte inertie, et par adaptation passive plutôt que par une volonté active de réforme. Le problème fondamental est l'absence de cohérence globale, de démarche active et de vision d'ensemble dans les voies empruntées par la fiscalité. Les dispositions fiscales sont créées ponctuellement, souvent en fonction des circonstances, et finissent par s'accumuler et se superposer.

**Le manque de clarté de la loi fiscale est une cause de complexité.** Prenons l'exemple de l'article 78 de la loi de finances initiale pour 2006. Ce texte contenait des dispositions relatives au plafonnement des dépenses fiscales. Le Conseil constitutionnel l'a censuré du fait de sa complexité excessive<sup>24</sup>,

---

<sup>24</sup> Décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005.

qui n'était pas justifiée par la finalité du dispositif ni par des motifs d'intérêt général.

Plus précisément, les dispositions de l'article 78 s'adressaient notamment aux contribuables, qui devaient être en mesure de déterminer par avance le montant de l'impôt qu'ils auraient à payer, pour prendre en compte les conséquences des règles de plafonnement nouvellement introduites par cet article sur leurs décisions.

Or, pour calculer le montant en question, les contribuables auraient dû se livrer à des calculs d'une rare complexité. Par exemple, ils auraient dû veiller à tenir compte du caractère particulier de certains dispositifs fiscaux incitatifs (en matière d'immobilier ou d'investissement dans les entreprises) dont l'article 78 ne les aurait pas privés, ou pour lesquels il aurait aménagé des régimes spécifiques, prévoyant par exemple des possibilités de report (ce qui était par exemple le cas pour la niche dite « Madelin ») ou encore une exonération partielle du plafonnement (à l'instar du dispositif « Malraux »).

Les contribuables concernés auraient également dû prendre en compte l'impact des éventuelles reprises, dans l'hypothèse où des engagements pluriannuels auraient été rompus.

Ils auraient, enfin, dû convertir en réduction d'impôt les avantages fiscaux venant s'inscrire en déduction de l'assiette de l'IRPP – ce qui est le cas de certains dispositifs immobiliers, tels les dispositifs dits « Robien » et « Malraux ». Pour procéder à cette conversion, ils auraient dû utiliser un taux d'imposition moyen, après avoir eux-mêmes déterminé le numérateur et le dénominateur en s'appuyant sur les multiples dispositions auxquelles renvoie l'article 78. Or, cet article se caractérise par une longueur certaine (9 pages et près de 15000 signes), une formulation peu claire – y compris pour les professionnels, et donc *a fortiori* pour des contribuables n'ayant pas de formation en fiscalité – ainsi qu'un nombre significatif de renvois à d'autres textes, eux-mêmes imbriqués.



Le Conseil constitutionnel a ainsi jugé que « *la complexité de ces règles se traduit notamment par la longueur de l'article 78, par le caractère imbriqué, incompréhensible pour le contribuable, et parfois ambigu pour le professionnel, de ses dispositions, ainsi que par les très nombreux renvois qu'il comporte à d'autres dispositions elles-mêmes imbriquées.* » L'opacité de l'article 78 n'était pas compensée par un motif d'intérêt général, puisque le plafonnement des avantages fiscaux qu'il introduisait aurait généré un gain estimé de quarante millions d'euros seulement pour le budget de l'État, somme qui paraît faible si elle est comparée au montant total des produits fiscaux perçus par l'État en 2006, qui s'élèvent à 283 milliards d'euros.

**L'instabilité législative est une cause de complexité et d'illisibilité.** Le système fiscal français est particulièrement fluctuant. De nouvelles normes viennent souvent modifier les précédentes. En France, le droit fiscal est en effet très changeant, et subit des modifications plusieurs fois par an (lors de la loi de finances, puis avec le ou les collectifs budgétaires). Cette inconstance de la fiscalité nuit à sa lisibilité, puisque les fluctuations constantes des règles en vigueur contraignent les contribuables à maintenir leurs connaissances régulièrement à jour, ou plutôt, dans bien des cas, à faire appel à des professionnels de la fiscalité, ce qui engendre des coûts de transaction.

**L'intensité de la production normative est facteur de complexité et d'illisibilité.** La complexité s'accroît et la lisibilité se dégrade mécaniquement avec l'empilement et la profusion des règles. Du simple fait que de nouveaux textes s'accumulent continuellement, il est plus difficile de connaître l'ensemble des règles en vigueur. En outre, les dispositions nouvelles sont souvent complexes, ce qui rend la fiscalité d'autant plus illisible.

**La complexité provient également du foisonnement des dispositifs dérogatoires.** Les très nombreux dispositifs d'allègement, par exemple, complexifient le calcul et la compréhension des prélèvements fiscaux ou sociaux auxquels ils s'appliquent. Concrètement, de nombreuses exemptions viennent souvent miner les assiettes, et sont assorties dans la plupart des cas de conditions et d'exceptions.

*Les dépenses fiscales sont l'archétype des dispositifs dérogatoires.* Les dépenses fiscales, informellement désignées comme des niches fiscales, sont des dispositions législatives, éventuellement réglementaires, dont la mise en œuvre entraîne pour l'État une perte de recettes. Dans la forme, le concept de dépense fiscale recouvre plusieurs réalités, et englobe des réductions d'impôt (sur les services à la personne par exemple), des exonérations (ce qui concerne notamment les allocations familiales, qui ne sont pas soumises à l'impôt sur le revenu), des taux réduits (comme c'est le cas pour la TVA sur certains produits de première nécessité), ou encore des crédits d'impôt. Il faut également distinguer les dépenses fiscales horizontales ou passives, liées au statut du contribuable – comme la prime pour l'emploi – et les dépenses fiscales verticales ou actives. Pour bénéficier de ces dernières, le contribuable doit se livrer à un acte volontaire.

Ces dispositifs fiscaux constituent un mode d'intervention de l'État, au même titre que les subventions budgétaires. Elles peuvent être des instruments de redistribution et d'incitation.

*La conception même des dispositifs dérogatoires est complexe.* La prime pour l'emploi (PPE), par exemple, est en contradiction totale avec l'esprit de l'IRPP. En effet, elle prend seulement en compte les revenus d'activité, tandis que l'IRPP tient compte de toutes les catégories de revenus. Son calcul et sa mise en œuvre requiert de la part de l'administration fiscale de multiples retraitements, ce qui a pour conséquence un coût de gestion assez élevé.

D'autres dispositifs dérogatoires obéissent à des règles si absconses que les contribuables désireux d'en bénéficier sont *de facto* contraints d'avoir recours à des professionnels spécialistes de la fiscalité pour établir les déclarations et autres documents nécessaires. Ce constat vaut pour le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), dont l'utilisation est freinée par sa complexité, et se limite au final à un petit nombre de grandes entreprises ayant les moyens de s'entourer de conseils compétents.

*Le nombre des dispositifs dérogatoires est aussi source de complexité.* Par exemple, les mesures fiscales pour favoriser les créations d'entreprises abondent, et il est difficile pour qui souhaite en bénéficier d'avoir une vision globale des dispositions existantes, et plus encore d'entreprendre les démarches nécessaires pour en bénéficier. La fiscalité de l'épargne pâtit également d'une juxtaposition de multiples dispositifs dérogatoires, pas toujours cohérents les uns avec les autres et qui ne poursuivent pas tous le même objectif, et qui en outre sont soumis à des règles destinées à limiter le cumul des avantages.

*L'instabilité des dispositifs dérogatoires est un autre facteur de complexité.* La fiscalité française pêche bien souvent par son manque de stabilité. Cette trop grande instabilité a notamment été dénoncée par le Conseil des impôts, qui remarque que certaines dispositions fiscales sont modifiées chaque année, voire plus fréquemment encore<sup>25</sup>. C'est le cas, par exemple, du crédit d'impôt recherche (CIR). Ce dispositif destiné à soutenir les dépenses de recherche et développement des entreprises a fait l'objet de près de quarante modifications depuis sa création en 1983, soit plus d'une par an. L'article 244 quater B du CGI, qui est le principal texte régissant le

---

<sup>25</sup> Conseil des impôts, *Les relations entre les contribuables et l'administration fiscale*, novembre 2002, XXème rapport, p.69.

fonctionnement du CIR, à lui seul, a été modifié trois fois au cours de la seule année 2014<sup>26</sup>. Plus généralement, une estimation formulée en 2008 établissait qu'environ 20% des articles du Code général des impôts font l'objet d'au moins une modification par an<sup>27</sup>.

*§ 3. Les structures de gestion de l'impôt sont elles-mêmes complexes*

**Introduction.** La complexité ne concerne pas seulement l'impôt lui-même, mais aussi les structures chargées de sa gestion. La gestion de l'impôt n'est en effet pas unifiée.

**Si la plupart des prélèvements sont collectés par la Direction générale des Finances publiques (DGFIP), tous ne le sont pas.** Ainsi, les droits de douane, qui sont des impôts, ainsi que la TVA intracommunautaire et un certain nombre d'impôts indirects (les accises sur les tabacs et alcools, ou encore sur les produits pétroliers), sont gérés par la Direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI), une autre administration fiscale relevant du ministère de l'Économie et des Finances.

Quant à la CSG, qui est le principal impôt sur le revenu des particuliers, elle n'est que partiellement gérée par la DGFIP : celle-ci ne s'occupe que de la partie de la CSG portant sur les revenus du patrimoine, tandis que la gestion de la partie de la CSG qui concerne les revenus d'activité (c'est-à-dire les salaires et les bénéfices des activités indépendantes) revient aux Unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations

---

<sup>26</sup> Modifié par la loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014 - art. 53 (V) et modifié par la loi n°2014-1654 du 29 décembre 2014 - art. 66 et art. 75.

<sup>27</sup> Rapport au ministre du Budget, des comptes publics et de la fonction publique, *Améliorer la sécurité juridique des relations entre l'administration fiscale et les contribuables : une nouvelle approche*, juin 2008, p.7.

familiales (URSSAF). Un contribuable peut donc avoir à traiter avec deux administrations différentes.

**En cas de contentieux, il n’y a pas de juge unique.** Si deux types de revenus frappés par deux types de CSG sont impliqués dans un même dossier, deux juges peuvent intervenir : le juge judiciaire pour la partie de la CSG relative aux revenus d’activité et le juge administratif pour la CSG portant sur les revenus du patrimoine.

**Quelles solutions peuvent être envisagées ?** À l’image du rapprochement opéré entre la Direction générale des impôts (DGI) et de la Direction générale de la comptabilité publique (DGCP), qui a donné naissance à la DGFIP, il est concevable de fusionner cette dernière avec les URSSAF. Cette administration est en charge de l’encaissement des deux prélèvements sociaux que sont la CSG et la CRDS. Une telle fusion, donnant naissance à une nouvelle direction, permettrait d’offrir aux contribuables l’accès à un interlocuteur fiscal unique.

Section 3. La complexité de la fiscalité française nuit à sa lisibilité et a des conséquences néfastes sur son efficacité

**La complexité du système fiscal nuit à sa lisibilité.** Le système fiscal français atteint parfois un tel niveau de complexité qu’il en devient illisible et incompréhensible pour les contribuables. Cette incompréhension emporte un certain nombre de conséquences néfastes.

**La prime pour l’emploi (PPE) est un exemple de dispositif illisible car complexe.** Créée en 2001, la PPE a été supprimée par la seconde loi de

finances rectificative pour 2014<sup>28</sup> et remplacée par un autre dispositif poursuivant la même finalité. Il s'agissait d'un crédit d'impôt destiné à lutter contre les trappes à inactivité en favorisant le retour à l'emploi ou le maintien dans l'emploi des actifs percevant ou pouvant prétendre à de faibles rémunérations. La PPE pouvait être versée sous forme d'impôt négatif : les ménages dont le montant d'impôt sur le revenu est nul pouvaient percevoir un versement de la part du Trésor public.

La façon même dont la PPE était conçue bridait son efficacité. Destinée à inciter les actifs au chômage à reprendre une activité professionnelle, elle était versée plus d'un an après la reprise d'activité, du fait des modalités de gestion de l'IRPP. Ce décalage temporel limitait la force de l'incitation véhiculée par cette mesure. Il n'apparaissait pas de façon évidente aux contribuables que cette aide leur était accordée au motif qu'ils exerçaient une activité professionnelle. Le lien de causalité n'était pas éclatant.

De plus, les bénéficiaires de ce dispositif étaient mal informés. Par exemple, en 2004, la possibilité avait été offerte aux bénéficiaires de demander un acompte sur la PPE. Or, seulement 2500 contribuables avaient formulé une telle demande<sup>29</sup>.

**Le manque d'informations claires disponibles sur la fiscalité renforce son illisibilité.** Pour les contribuables français, il est particulièrement difficile d'avoir accès à des informations sur la manière dont est calculé leur impôt, ou à un aperçu général du système fiscal français. L'administration fiscale ne consent pas assez d'efforts de communication et de pédagogie en direction des contribuables. Il n'existe pas de document synthétique, à disposition du public, produit par l'administration fiscale pour informer de façon simple et accessible sur les modalités de calcul de leurs

---

<sup>28</sup> Loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014.

<sup>29</sup> Conseil économique et social, *Prélèvements obligatoires : compréhension, efficacité économique et justice sociale*, 2005, p. 186.

prélèvements. Pour l'IRPP, par exemple, l'administration fiscale se borne à diffuser une brochure de près de 400 pages, dont la conception limite son utilité pour qui n'a pas de formation en fiscalité. Le Bulletin Officiel des Finances Publiques relaie avec force détails l'interprétation de la législation fiscale faite par la DGFIP, mais le niveau de précision rend cette information inaccessible au profane. L'intention est certes louable, car il est important que chacun puisse connaître de façon très détaillée la loi fiscale. Toutefois, il serait souhaitable que des documents présentant un niveau de précision intermédiaire soient publiés, dans une logique de pédagogie (et d'information). L'administration fiscale le fait déjà dans le domaine de la fiscalité des entreprises : dans un souci d'attractivité pour les investissements étrangers, la DGFIP diffuse des fiches synthétiques pour renseigner les investisseurs souhaitant développer une activité en France sur différents aspects de la fiscalité française des entreprises<sup>30</sup>. Une telle démarche pourrait être étendue aux particuliers. L'égalité de l'accès à l'information et la transparence, bien que garantis formellement, sont donc difficiles à assurer en pratique, ce qui a pour effet de favoriser les contribuables capables de s'entourer de conseils compétents au détriment de ceux qui n'en ont pas les moyens.

**La France se distingue en cela d'autres pays, notamment anglo-saxons,** qui offrent aux contribuables des informations sur le système fiscal, présentées sous un format synthétique et pédagogique. C'est le cas du Royaume-Uni<sup>31</sup>, de l'Australie<sup>32</sup>, ou encore des États-Unis<sup>33</sup>, qui diffusent

---

<sup>30</sup> Les données françaises sont disponibles notamment sur [http://www.impots.gouv.fr/portal/deploiement/p1/fichedescriptive\\_7263/fichedescriptive\\_7263.pdf](http://www.impots.gouv.fr/portal/deploiement/p1/fichedescriptive_7263/fichedescriptive_7263.pdf) [consulté le 18 avril 2015].

<sup>31</sup> Le Royaume-Uni diffuse ses données sur Internet à l'adresse suivante <https://www.gov.uk/annual-tax-summary> [consulté le 29 avril 2015].

<sup>32</sup> Des nombreuses informations sont disponibles sur le site du gouvernement australien, disponible à l'adresse suivante : <https://www.ato.gov.au/> [consulté le 2 mai 2016].

<sup>33</sup> Les informations sont disponibles sur le site du Congressional Research Service ou sur <http://www.fas.org/sgp/crs/misc/RL32808.pdf> [consulté le 3 mai 2016].

d'abondantes informations à destination aussi bien des contribuables nationaux que des étrangers désireux de venir investir ou résider sur leur territoire.

*§ 1. Le niveau des prélèvements obligatoires est peu lisible, ce qui pose problème dans un contexte de concurrence fiscale*

A. Des taux nominaux élevés entraînent un effet d'affichage négatif

**Introduction.** Le niveau des prélèvements obligatoires pâtit d'un manque de lisibilité, ce qui est problématique non seulement vis-à-vis des contribuables français mais également, et même surtout, à l'égard de potentiels investisseurs étrangers.

*1. Les taux nominaux élevés conduisent à surestimer la charge fiscale, car les assiettes sont étroites*

**Introduction.** Un certain nombre d'impôts, dont l'IS et l'IRPP, présentent des taux nominaux élevés en France, en comparaison avec d'autres pays industrialisés (par exemple les membres de l'OCDE ou de l'UE), alors même que les taux effectifs constatés en France sont parfois plus avantageux que dans ces pays. Ce différentiel découle du fait que l'assiette de ces prélèvements est, en France, assez étroite et calculée selon des règles favorables aux contribuables, tandis que la majorité des pays optent pour une assiette large et des taux faibles. Dans un contexte marqué par une



concurrence fiscale aiguë, qui oppose les nations désireuses d'attirer sur leur sol des investisseurs étrangers et d'y retenir les contribuables les plus qualifiés et les plus fortunés, cette situation est pénalisante, en ce sens qu'elle entraîne un effet d'affichage négatif qui nuit à l'attractivité de la France.

## *2. L'IS, par exemple, présente un taux nominal élevé et une assiette étroite*

### *2.1. La France maintient un taux d'IS élevé*

**Le taux nominal de l'IS est assez élevé en France**, en comparaison avec les autres États de l'UE, et plus largement avec d'autres pays de l'OCDE. Le taux français, qui s'élève à 33,33% est, par exemple, plus haut que le taux pratiqué en Allemagne (29,65%), aux Pays-Bas (25%), au Royaume-Uni (20%)<sup>34</sup>. La France a laissé ce taux inchangé depuis 1993<sup>35</sup>.

Pour alléger la charge fiscale pesant sur les entreprises et ainsi préserver la localisation des activités productives sur le territoire national, dans un contexte de concurrence fiscale, le législateur a entrepris de réduire l'assiette de l'impôt sur les sociétés plutôt que de baisser le taux nominal<sup>36</sup>. Les règles de détermination de l'assiette de l'IS sont en effet assez favorables aux entreprises.

---

<sup>34</sup> Le taux d'IS pratiqué en Grande Bretagne a baissé régulièrement depuis les années 90. En 1998, il était de 31%, en 2010 de 28%, en 2011 26% et en 2012 24 %.

<sup>35</sup> Loi de finances pour 1993 (n° 92-1376 du 30 décembre 1992).

<sup>36</sup> Conseil des prélèvements obligatoires, *Prélèvements obligatoires des entreprises dans une économie globalisée*, octobre 2009, p73-75.

## 2.2. Le taux nominal de l'IS ne reflète pas l'ampleur réelle de l'imposition des bénéfiques

**Malgré un taux nominal relativement élevé, l'assiette de l'IS français est assez étroite**, de sorte que le taux effectif est plus faible que le taux nominal. Au final, en termes de taux effectifs d'impôt sur les sociétés, et de part des recettes générées par ce prélèvement dans le PIB, la France ne fait pas peser une charge fiscale aussi importante sur ses entreprises que la simple observation du taux nominal de l'IS pourrait le laisser supposer. Le rendement de l'IS est d'ailleurs assez médiocre, en raison de l'impact des allègements existants. L'imposition des bénéfiques serait même plutôt basse en comparaison avec les autres États membres de l'UE, tant les effets d'assiette compensent le taux nominal élevé<sup>37</sup>. Quels mécanismes expliquent ce décalage entre le taux nominal et la charge fiscale effective ?

### **De multiples dispositifs dérogatoires réduisent le taux effectif de l'IS.**

L'assiette de l'IS est mitée par l'existence de nombreuses dépenses fiscales, dont les entreprises peuvent bénéficier par exemple sous forme d'exonérations, de réductions ou de crédits d'impôt. Parmi les multiples dispositifs dérogatoires existants, dont plusieurs sont évoqués par ailleurs dans ce travail, deux régimes incitatifs en particulier visent à alléger la fiscalité des entreprises.

Le crédit d'impôt recherche (CIR), d'une part, attache des allègements d'IS aux dépenses consacrées par les entreprises à la recherche et au développement. Ce régime, destiné à inciter les entreprises à innover, est l'un des plus attractifs parmi les membres de l'OCDE, notamment depuis que son ampleur a été étendue en 2008.

---

<sup>37</sup> NICODÈME, Gaëtan, *et al. Computing effective corporate tax rates: comparisons and results*. European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, 2001.

Le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), d'autre part, recoupe en partie le CIR – il vise en effet à promouvoir la recherche et l'innovation, notamment dans le domaine de la transition énergétique et la mise au point de processus de production et de sources d'énergies plus respectueuses de l'environnement – mais est doté d'un objectif plus large, consistant à accroître la compétitivité des entreprises et à stimuler l'emploi, en abaissant le coût du travail. Cet allègement d'impôt s'impute sur l'IS (où l'IRPP pour les structures soumises à cet impôt), dont il réduit donc le montant<sup>38</sup>. Créé par la troisième loi de finances rectificative pour 2012<sup>39</sup>, il s'élève à 4% (pour 2013) puis 6% (à partir de 2014) de la masse salariale brute pour les salaires n'excédant pas 2,5 fois le SMIC. Son taux a été majoré pour les entreprises localisées dans les DOM, passant à 7,5% pour 2015 puis à 9% à partir de 2016<sup>40</sup>.

**Des régimes d'amortissements avantageux réduisent l'assiette de l'IS.** Les sociétés soumises à l'IS ont également accès à des régimes d'amortissement qui s'avèrent parfois plus avantageux que les dispositions des législations d'autres États. La notion d'amortissement désigne la répartition du coût d'acquisition d'un actif sur plusieurs exercices. En effet, le prix payé pour acquérir un actif n'est pas, en règle générale, déductible immédiatement du bénéfice imposable. Il ne peut être déduit que de façon fractionnée. Ceci est justifié par le fait qu'un actif, à la différence par exemple d'une consommation intermédiaire, a vocation à être utilisé

---

<sup>38</sup> Contrairement à ce que sa dénomination pourrait laisser entendre, le CICE n'est pas un crédit d'impôt au sens strict, mais plutôt une réduction d'impôt, puisque la fraction de CICE excédant la matière imposable sur laquelle il s'impute ne donne pas droit à un remboursement immédiat mais à une créance sur l'État au profit de l'entreprise qui en bénéficie. Ce n'est qu'après trois ans que le contribuable peut demander au Trésor de procéder au paiement de cette créance si elle n'a pas pu être utilisée en règlement de l'IS ou de l'IRPP par son bénéficiaire.

<sup>39</sup> Article 66 de la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012.

<sup>40</sup> Article 65 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

durablement dans le cadre du cycle de production. Le coût est donc généralement réparti sur la durée d'utilisation du bien.

Il peut l'être, d'une part, de façon linéaire, au travers d'annuités constantes. C'est l'administration fiscale qui fixe la durée d'amortissement. Or, en France, les durées retenues sont en moyenne plus brèves, pour des actifs similaires, que dans les autres États de l'UE par exemple. Cela confère aux entreprises françaises un avantage de trésorerie, puisqu'elles peuvent procéder aux déductions de façon plus rapide.

L'amortissement peut, d'autre part, être dégressif, c'est-à-dire s'effectuer au travers de dotations décroissantes dans le temps, de sorte que les déductions les plus importantes surviennent rapidement après l'investissement. En France, le taux d'amortissement dégressif maximum est de 66,67% pour les matériels dont la durée d'utilisation est de trois ans<sup>41</sup>, ce qui est supérieur à la plupart des pays européens, même si les régimes d'amortissement dégressif prévus par l'Allemagne et l'Espagne sont également avantageux. De plus, les types de biens pouvant faire l'objet d'un amortissement dégressif sont assez nombreux en droit français. Enfin, la législation de certains États européens, comme l'Autriche et l'Italie, ne prévoit pas de tels régimes dégressifs.

Des régimes d'amortissement exceptionnels, encore plus souples, s'appliquent à certains biens, comme par exemple certains actifs respectueux de l'environnement et peu polluants.

Dans tous les cas, la souplesse du traitement fiscal des amortissements constitue non seulement un élément susceptible de faciliter la gestion de la trésorerie des entreprises, mais aussi une incitation à l'investissement.

**Les règles de report de pertes en vigueur en France sont également favorables aux entreprises.** Les pertes enregistrées par une entreprise au cours d'un exercice donné constituent des charges fiscalement déductibles

---

<sup>41</sup> Article 39 AA du CGI.

du bénéfice des exercices suivants. Cette possibilité de reporter en avant des pertes ne fait l'objet d'aucune limitation temporelle, c'est-à-dire que si tout le déficit accumulé n'a pas pu être reporté sur l'exercice suivant, il pourra être reporté sur les exercices ultérieurs, sans limite de temps. Le montant est toutefois plafonné à un maximum d'un million d'euros par exercice, majoré de la moitié de la partie du bénéfice qui excède ce plafond<sup>42</sup>.

**Les dispositifs fiscaux destinés aux groupes d'entreprises atténuent le taux élevé de l'IS.** Enfin, le droit français prévoit plusieurs régimes fiscaux favorables aux groupes d'entreprises. De nombreux dispositifs fiscaux existent dans ce domaine.

*Le régime fiscal des sociétés mères et filiales*, par exemple, permet de minimiser le coût fiscal de la remontée des dividendes d'une société filiale vers sa société-mère, afin d'éviter une double imposition des dividendes et de ne pas dresser d'obstacles fiscaux à la croissance interne d'une entreprise. Les critères qui doivent être réunis pour être éligible à ce régime sont relativement avantageux en comparaison avec les dispositifs similaires existant à l'étranger. Par exemple, le seuil de participation minimal est de 5%<sup>43</sup>, tandis qu'une grande partie des pays de l'OCDE exige une participation d'au moins 10% ou 15% du capital.

Néanmoins, les dividendes ne sont exonérés que si les titres de participation dont ils sont les produits sont conservés pendant au moins deux ans<sup>44</sup>. Ce critère a tendance à pénaliser la France. Ainsi, en Allemagne ou en Italie par exemple, le bénéfice de ce régime n'est subordonné à aucune durée de détention minimale. Le régime des sociétés filiales est

---

<sup>42</sup> Article 209 I. du CGI.

<sup>43</sup> Article 145 du CGI.

<sup>44</sup> Article 145 du CGI, 1, c, 1<sup>er</sup> alinéa.

donc potentiellement utile, mais il n'est pas à l'origine d'un avantage comparatif en faveur de la France.

*Le droit français prévoit en outre un régime d'intégration fiscale particulièrement puissant.* Il offre la possibilité à une société mère d'être l'unique redevable de l'IS dû au titre des bénéfices réalisés par elle-même et ses filiales détenues à 95% ou plus. Ce dispositif permet de compenser les bénéfices et les pertes enregistrés par différentes entités d'un même groupe, et donc de prendre en compte la réalité de ce dernier, puisqu'au-delà des structures juridiques, ces entités appartiennent à un même ensemble économique et financier. Concrètement, l'IS est assis sur la somme des résultats fiscaux (positifs ou négatifs) enregistrés par chaque société du groupe, ce qui permet de neutraliser les gains des unes par les pertes des autres. Conséquemment, l'organisation des différentes sociétés d'un même groupe est sans impact sur le montant d'IS à acquitter (à condition notamment que la société-mère qui est à la tête du groupe satisfasse aux seuils de détention minimaux), ce qui laisse aux entreprises soumises à l'IS toute latitude pour organiser leur activité de la façon la plus efficace pour elles, sans contraintes fiscales.

Les comparaisons internationales dans le domaine des régimes d'intégration sont assez favorables à la France, et suggèrent qu'elle y possède un avantage comparatif<sup>45</sup>. Certains États de l'UE sont dépourvus d'un tel régime, à l'instar de la plupart des pays de l'est de l'Europe. D'autres États n'offrent que des régimes d'intégration partielle, tels que les régimes de *group relief* en vigueur par exemple au Royaume-Uni ou en Irlande. Au Royaume-Uni, par exemple, toutes les pertes ne peuvent pas être neutralisées entre plusieurs filiales, cette possibilité étant essentiellement limitée aux dotations aux amortissements. D'autres États encore subordonnent le bénéfice d'un régime d'intégration à l'obtention

---

<sup>45</sup> Conseil des prélèvements obligatoires, *Prélèvements obligatoires des entreprises dans une économie globalisée*, octobre 2009, p.116.

d'un agrément, comme l'Espagne, le Luxembourg, les Pays-Bas, et la Pologne.

En France, au contraire, le régime d'intégration est optionnel, c'est-à-dire qu'il suffit aux contribuables qui souhaitent en bénéficier et qui remplissent les conditions requises d'en faire la demande. Cette caractéristique est *a priori* plus attractive pour les entreprises, et confère donc un avantage à la France. Ce caractère optionnel prévaut aussi en Allemagne, en Autriche, en Italie et au Portugal. Seuls trois de ces quatre pays possèdent globalement un régime plus avantageux que celui offert par la France, en ce sens que le seuil de détention minimal est plus faible que les 95% requis en France : il s'agit de l'Allemagne et de l'Italie (50%), ainsi que du Portugal (90%). Mais dans le cas du Portugal, le montant d'économie d'impôt auquel peut donner lieu le régime d'intégration fiscale est plafonné ; et concernant l'Allemagne, la durée minimale d'engagement pour les sociétés intégrées est de 5 ans.

En résumé, une comparaison avec d'autres pays montre que le régime d'intégration français est globalement peu contraignant et offre des possibilités de réduction de la charge fiscale.

La fiscalité des **plus-values de cessions** de titres de participation est également attractive. Ces plus-values sont imposées à l'IS au taux de 0%, à l'exception d'une quote-part de frais et charges. À cet égard, la fiscalité française est similaire à celle de la majorité des pays de l'OCDE, dans lesquels un régime d'exonération de ces plus-values existe également.

2.3. D'autres pays ont choisi de baisser le taux et d'élargir l'assiette de l'IS, ce qui par contraste nuit à la perception de l'imposition des bénéfices en France

**Une part importante des pays développés a allégé le taux nominal de l'IS, tout en étendant son assiette.** Il s'agit d'une approche diamétralement opposée à celle qui prévaut en France. Ainsi, entre 1995 et 2006, la majorité des pays de l'UE ont abaissé, parfois massivement, le taux de leur impôt sur les sociétés, tandis que dans le même temps la part des recettes issues de ce prélèvement dans leur PIB a augmenté<sup>46</sup>.

**Les moyens utilisés pour élargir l'assiette de l'IS sont multiples.** Ils ont premièrement consisté à durcir les régimes d'amortissement dégressif ou exceptionnel : en Italie, par exemple, la possibilité de procéder à des amortissements accélérés et anticipés a été éliminée. Deuxièmement, l'étendue des charges qu'il est possible de déduire de l'assiette a été réduite dans plusieurs pays, notamment les charges financières, comme en Allemagne et en Italie. Certains pays, comme le Royaume-Uni en 2007<sup>47</sup>, ont choisi de procéder simultanément à ces deux types de modifications. Enfin, les Pays-Bas ont resserré la durée pendant laquelle les déficits fiscaux peuvent être reportés en avant et en arrière.

**Un effet d'affichage négatif résulte des divergences d'approche entre la France et les autres pays.** La stratégie adoptée par la France semble fondamentalement opposée à celles déployées par les autres pays industrialisés. De fait, seuls deux États membres de l'UE affichent un taux

---

<sup>46</sup> Conseil des prélèvements obligatoires, *Prélèvements obligatoires des entreprises dans une économie globalisée*, octobre 2009, p. 133.

<sup>47</sup> OCDE, *Études économiques sur le Royaume-Uni*, 2007.



d'IS plus élevé que la France, à savoir la Belgique (avec un taux de 33,99%) et Malte (35%).

De cette divergence d'approche entre d'une part la France – qui a fait le choix d'un taux élevé et d'une assiette étroite – et d'autre part la majorité des pays développés – qui privilégient un taux faible et une assiette large – découle un effet d'affichage négatif au détriment de la France. Effectivement, dans un contexte de concurrence fiscale, le fait que le taux de l'IS pratiqué par la France soit plus élevé qu'ailleurs nuit à son attractivité. Il est en effet établi que la concurrence fiscale entre les nations porte plus sur le taux que sur l'assiette<sup>48</sup>. Cet indicateur simple, bien que simplificateur, est scruté par les investisseurs étrangers. Le taux nominal de l'IS est en quelque sorte la vitrine de la fiscalité d'un État. Il revêt une fonction de signal, qui est souvent retenu en première analyse comme un indicateur du niveau d'imposition des entreprises. Des investisseurs potentiels utilisent très largement ce critère pour arbitrer entre plusieurs pays, et tendent à être beaucoup plus sensibles au taux nominal qu'à l'assiette de l'IS<sup>49</sup>. Plus largement, les agents économiques tendent à baser leurs décisions sur les taux nominaux davantage que sur les taux effectifs, pour des raisons de simplicité et de facilité d'accès à l'information. Or, si seul le taux nominal est pris en compte, un taux nominal élevé peut conduire à une évaluation erronée de la charge fiscale, qui risque inmanquablement d'être surestimée. Le taux nominal élevé de l'IS est donc un handicap pour la France.

---

<sup>48</sup> Études économiques de l'OCDE, France, avril 2009 et mars 2015.

<sup>49</sup> DEVEREUX, Michael P., GRIFFITH, Rachel, KLEMM, Alexander, *et al.* Corporate income tax reforms and international tax competition. *Economic policy*, 2002, p. 449-495.

*3. Les droits de mutations pâtissent aussi d'une perception surestimée*

**L'opacité et l'illisibilité des droits de mutations à titre gratuit** fait paraître la pression fiscale en France plus sévère qu'elle ne l'est en réalité. De nombreux dispositifs dérogatoires existent, qui permettent d'abaisser la charge fiscale bien en-deçà des taux nominaux. Une rapide comparaison internationale montre que la taxation des opérations de transmission de patrimoine pratiquée en France n'est pas nécessairement moins avantageuse que dans les autres pays. Par exemple, en France, les abattements en matière de donations s'appliquent tous les quinze ans, alors qu'ils ne trouvent à s'appliquer que tous les dix ans en Allemagne.

De surcroît, la France prévoit de fortes réductions de droits liées à l'âge du donateur, et cette mesure peut s'avérer très incitative.

Enfin, la France tient compte du degré de parenté et y attache d'importants avantages fiscaux. Dans les pays anglo-saxons, au contraire, et notamment au Royaume-Uni et aux États-Unis, la fiscalité est totalement déconnectée du droit de la famille, et les liens entre celui qui transmet un patrimoine et celui qui le reçoit ne donnent pas droit à des allègements d'impôt.

*4. Un effet d'affichage négatif pèse également sur la fiscalité des revenus des particuliers*

**L'imposition des revenus des particuliers en France est fréquemment surestimée.** La raison principale est que le mode de calcul de l'IRPP est souvent mal compris, et brouille la perception de l'impôt par les contribuables. Par exemple, l'observation du taux marginal de la tranche la plus élevée du barème, qui s'élève à 45% pour les revenus supérieurs à

151956 €, peut conduire à surestimer le poids de l'IRPP français. Plus précisément, le principe même du barème progressif semble être mal compris par certains contribuables. Nombreux sont ceux qui pensent, à tort, que le taux de la tranche supérieure est le taux d'imposition moyen alors que, par construction, le taux moyen est nécessairement inférieur au taux de la tranche la plus élevée.

**Cependant, l'imposition des revenus des particuliers en France ne s'illustre pas par une particulière lourdeur.** Elle est même relativement légère en comparaison avec les autres pays de l'UE et de l'OCDE. En effet, une part importante des ménages n'acquiesce pas d'IRPP. En 2012, par exemple, seulement 64% des foyers fiscaux en France métropolitaine ont dû procéder à un paiement au titre de l'IRPP<sup>50</sup>. Le rendement de l'IRPP est d'ailleurs assez faible (76,5 milliards d'euros soit 19,7% des recettes fiscales brutes)

**Cette relative clémence de l'imposition des revenus en France découle de plusieurs facteurs.** Premièrement, elle est due au caractère progressif du barème : le revenu médian par unité de consommation en France métropolitaine est de 19786 euros<sup>51</sup>, de sorte qu'une grande partie des foyers fiscaux ne voit ses revenus soumis qu'aux tranches les plus basses. Deuxièmement, ceci découle également du nombre important de dépenses fiscales, qui permettent aux particuliers de réduire le montant de leur IRPP de façon parfois très significative. Certains dispositifs dérogatoires sont particulièrement destinés à attirer les particuliers qualifiés en provenance de l'étranger, notamment lorsque ceux-ci sont appelés à exercer des

---

<sup>50</sup> Revenus disponibles des ménages en 2012 : comparaisons départementales, INSEE  
Les données de l'INSEE sont disponibles à l'adresse suivante :  
[http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?reg\\_id=99&ref\\_id=t\\_1101D](http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?reg_id=99&ref_id=t_1101D) [consulté le 12 septembre 2014].

<sup>51</sup> Revenus disponibles des ménages en 2012 : comparaisons départementales, INSEE.

fonctions de cadre dans une entreprise implantée en France en tant qu'expatrié depuis leur pays d'origine. Ce dispositif est d'ailleurs désigné comme le régime des « impatriés ». Introduit en 2003, renforcé par la loi de modernisation de l'économie du 4 août 2008, et codifié à l'article 155 B du CGI, il accorde des allègements fiscaux et sociaux aux personnes qui établissent leur résidence fiscale en France. Ces personnes sont, par exemple, exonérées d'ISF sur leurs biens situés hors de France pendant cinq ans – tandis que l'ISF frappe normalement les biens détenus à l'étranger de la même manière que le patrimoine situé en France. L'objectif de ce traitement fiscal privilégié est de favoriser la venue en France de personnes dont le niveau de qualification est souvent élevé, et dont la présence en France est souvent corrélée au développement d'activités économiques jugées bénéfiques et créatrices de richesse pour la France, comme l'implantation de sièges d'entreprises ou de centres de décision. Globalement, le régime français des impatriés figure parmi les plus attractifs de l'UE : plusieurs États membres de l'UE ne prévoient pas un tel régime (c'est notamment le cas de l'Allemagne et de l'Italie) tandis que dans d'autres États, comme l'Espagne ou les Pays-Bas, un régime similaire existe dans son principe mais avec une étendue plus limitée.

B. Le périmètre d'action de l'État, très étendu en France, brouille la lisibilité du niveau d'imposition

**Introduction.** Un second effet d'affichage négatif vient s'ajouter au niveau élevé des taux nominaux : la France est handicapée par la place importante occupée par l'État.

**La place de l'État influe sur le niveau des prélèvements obligatoires.** Les différences de taux de prélèvements obligatoires entre des pays dont le

niveau de développement économique est proche résultent en partie des fonctions de l'État, et notamment du mode de financement retenu pour les prestations sociales. Le statut public ou privé des organismes responsables de la protection sociale, ainsi que l'étendue de cette dernière, tant en termes de risques sociaux couverts (maladie, vieillesse, chômage, charges de famille) que de niveau de prestations et de remboursements versés, est variable.

En France, par exemple, l'État a une sphère d'intervention historiquement très étendue, moyennant quoi les organismes de sécurité sociale doivent recevoir d'importants prélèvements obligatoires. Au contraire, aux États-Unis, dont l'organisation s'est bâtie sur des choix assez différents de ceux opérés en France, l'assurance sociale est majoritairement confiée au secteur privé, à l'image de la majorité des pays anglo-saxons. En conséquence, l'écart qui sépare les États-Unis de la France en termes de pression fiscale – en 2013, les prélèvements obligatoires représentaient 45% du PIB en France contre seulement 25,4% aux États-Unis, et 34,1% en moyenne dans les pays de l'OCDE<sup>52</sup> – est imputable pour moitié à la différence de mode de financement de leur système de protection sociale<sup>53</sup>.

**Les comparaisons internationales sont donc biaisées**, car les prélèvements obligatoires ne servent pas à financer les mêmes types de dépenses d'un pays à l'autre.

*Les taux nominaux ne rendent pas compte de l'étendue des dépenses publiques que les États financent.* Or, ils sont l'indicateur de pression fiscale le plus couramment utilisé. Le niveau des prélèvements obligatoires devrait

---

<sup>52</sup> OCDE (2014), Statistiques des recettes publiques 2014, Éditions OCDE, Paris, DOI et disponible sur [http://dx.doi.org/10.1787/rev\\_stats-2014-en-fr](http://dx.doi.org/10.1787/rev_stats-2014-en-fr) [consulté le 18 novembre 2015].

<sup>53</sup> Conseil des prélèvements obligatoires, *Prélèvements obligatoires : compréhension, efficacité économique et justice sociale*, novembre 2005, p.27-80.

être mis en regard du niveau de biens publics qu'ils servent à produire. Les différences de fiscalité ne peuvent pas être appréciées de façon isolée, indépendamment des prestations que l'impôt finance, mais en relation avec l'étendue de la sphère d'intervention de l'État. Le niveau des prélèvements obligatoires mesure la contribution des citoyens aux budgets publics, mais ne renseigne aucunement sur ce que ces derniers reçoivent en contrepartie de leurs versements.

*Ceci fausse les comparaisons internationales.* En effet, un contribuable souhaitant choisir l'État dans lequel il établira sa résidence fiscale, pour y réaliser un investissement par exemple, profitera des biens publics financés par les prélèvements obligatoires. S'il est amené à choisir entre, d'une part, un pays qui pratique une imposition très légère mais qui n'est pas en mesure de fournir les biens publics les plus élémentaires et, d'autre part, un pays où les prélèvements obligatoires sont élevés mais où les infrastructures de transport et de télécommunications sont de bonne qualité et où la sécurité est assurée, il n'optera pas nécessairement pour le pays où la pression fiscale est la plus faible. Son choix s'opérera en fonction de plusieurs critères qui incluent non seulement le taux de prélèvements obligatoires, mais également l'ampleur, la nature et l'efficacité des dépenses publiques, car c'est la conjonction de ces éléments qui détermine le niveau de bien-être collectif, et indirectement la rentabilité de ses investissements.

Les contribuables, et notamment les entreprises, sont donc sensibles à des facteurs d'attractivité autres que le taux de prélèvements obligatoires. Leurs décisions d'implantation sont prises en fonction d'autres paramètres, qui incluent notamment la qualité de leur environnement économique. Celle-ci dépend de la qualité des infrastructures, du niveau de formation et de l'état de santé de la main d'œuvre – autant d'éléments dont l'existence est conditionnée à la qualité et à l'ampleur de la dépense publique, et donc aux prélèvements obligatoires. Les assiettes imposables

internationalement mobiles peuvent donc procéder à un calcul coût-avantage portant sur l'environnement économique offert par les États susceptible de les accueillir, et pas seulement sur le niveau de prélèvements obligatoires.

*L'importante pression fiscale en France doit être mise en perspective avec le niveau de services publics.* Dans le cas de la France, le niveau élevé de prélèvements obligatoires pourrait être compensé en partie par la qualité des biens publics offerts aux contribuables. La France, en tant que pays offrant une main d'œuvre correctement éduquée et en bonne santé, donc productive, et des infrastructures fiables et étendues favorables à l'activité économique, peut donc dans une certaine mesure afficher un taux de prélèvements obligatoires plus haut que ses pays concurrents, sans risquer de causer une fuite des assiettes<sup>54</sup>. Ceci est d'ailleurs confirmé empiriquement puisque la France est le troisième pays européen en termes d'accueil d'IDE et de nombre d'emplois créés par des investisseurs étrangers<sup>55</sup>.

En conclusion, les objectifs d'un État et le périmètre de son champ d'action ont donc un impact sur sa position dans la concurrence fiscale, et donc sur l'efficacité de son système fiscal.

**Les missions de l'État sont une question politique et pas seulement fiscale.** À la différence des taux nominaux toutefois, dont l'économiste peut recommander des modifications pour accroître l'efficacité du système fiscal, la portée des objectifs d'un État démocratique résultent de la volonté des citoyens, sur lesquels les jugements de valeur émis par l'économiste ont moins de légitimité. Le rôle de l'État est le fruit de considérations qui dépassent largement le champ du droit et de

---

<sup>54</sup> Conseil d'analyse économique, *Pour une croissance équitable face à la concurrence fiscale*, 2005, p.30.

<sup>55</sup> Baromètre de l'attractivité du site France 2015, Ernst & Young, mai 2015.

l'économie. Il traduit des choix sociétaux, c'est-à-dire des conceptions sur l'organisation de la société communément partagées par un peuple et ancrées dans l'histoire.

Par exemple, dans les pays anglo-saxons, les inégalités de revenus primaires sont plutôt considérées comme acceptables, et il est assez communément admis que chacun doit payer ses propres frais, pour l'accès à l'éducation ou à la santé par exemple. À l'autre extrême, dont la France tend plutôt à se rapprocher, les pays scandinaves ont des taux de prélèvements élevés et offrent de larges prestations sociales, avec l'assentiment de la majorité de leurs citoyens.

Seuls les électeurs peuvent porter un jugement sur ces questions. S'ils pensent majoritairement que la fiscalité de leur pays est inefficace, par exemple car elle freine l'investissement et donc la croissance, ils pourraient approuver un mouvement de baisse de la pression fiscale, assortie d'un recul des missions assignées à l'État. Cela serait alors légitime, car un État démocratique doit se conformer aux préférences exprimées par ses citoyens. Mais les grandes orientations des systèmes fiscaux ne sauraient être fondamentalement modifiées au nom de la recherche d'une meilleure efficacité économique sans que les citoyens ne le souhaitent.

*§ 2. Outre la question du niveau des taux, la complexité de la structure et de l'organisation du système fiscal français est nuisible*

A. Le consentement à l'impôt est fragilisé par sa complexité

**La complexité et l'illisibilité nuisent au consentement à l'impôt.** Elle sape son acceptation par les contribuables et accroît la tentation de frauder.



L'acceptation de l'impôt est influencée par la qualité du système fiscal, et en particulier par sa simplicité et sa lisibilité.

Par exemple, dans le cas de l'ISF, le lien entre la complexité et le rejet de l'impôt s'applique avec une acuité particulière. À la différence de la majorité des prélèvements directs, cet impôt doit être recouvré spontanément, sans qu'il soit besoin d'un acte administratif préalable de l'administration fiscale. Le contribuable doit, de sa propre initiative, déterminer s'il est imposable à l'ISF puis, le cas échéant, calculer lui-même le montant dû, et le payer. Le recouvrement est donc assuré par le contribuable. Ceci est une source de difficulté majeure pour certains contribuables, et surtout pour ceux d'entre eux qui n'ont pas les moyens d'être conseillés par des professionnels. Une fiscalité complexe a en effet un coût. En outre, l'ISF se trouve chargé d'une dimension symbolique forte et d'enjeux psychologiques importants : puisqu'il contraint les personnes imposables à faire état de la composition détaillée de leur patrimoine à l'administration fiscale, l'ISF est souvent perçu comme intrusif. En effet, les contribuables qui l'acquittent ont l'obligation de recenser et de déclarer de manière exhaustive les actifs et les passifs du foyer fiscal – y compris les meubles, véhicules, bijoux et autres objets de valeur par exemple. Cette sujétion est parfois vécue comme une atteinte à la vie privée.

Au final, les redevables de l'ISF font généralement preuve d'une certaine méfiance vis-à-vis de l'administration fiscale. L'acceptation de ce prélèvement s'en trouve réduite. Cela se manifeste de plusieurs manières. Par exemple, certains foyers fiscaux se trouvant à la limite de l'ISF peuvent être tentés de sous-estimer la valeur de leurs biens, notamment quand ils considèrent que l'appréciation de leur patrimoine immobilier est due à des comportements spéculatifs et risque de les faire entrer dans la première tranche du barème, avec le risque de ne pas être en mesure d'en ressortir par la suite en cas de baisse ultérieure des prix de l'immobilier, sauf à attirer l'attention de l'administration fiscale.

**La lisibilité de l'impôt est une condition nécessaire de son acceptation.**

*L'opacité du système fiscal peut compromettre sa légitimité et, partant, saper l'acceptation de l'impôt.* Le consentement aux prélèvements obligatoires découle en effet de choix politiques formulés par la société sur le niveau de mutualisation des risques sociaux et de prise en charge par l'État des besoins des citoyens. Toutefois, pour que le consentement à l'impôt perdure, il faut que les citoyens, qui sont les financeurs du système fiscal, puissent comprendre aussi bien l'utilité de l'impôt que son fonctionnement et son organisation, pour être en mesure de le payer en connaissance de cause. Les comportements d'évitement de l'impôt – la fraude ou l'évasion notamment – tendent à devenir plus fréquents lorsque l'impôt est incompris<sup>56</sup>. Or, les contribuables sont souvent frappés d'incompréhension, non seulement face au calcul de l'impôt mais aussi à l'emploi qui en est fait, puisque plus de la moitié des contribuables ne connaissaient pas la manière dont les impôts qu'ils paient sont utilisés<sup>57</sup>.

*L'acceptation des taxes foncières, par exemple, est affaiblie par leur illisibilité.* Les taxes foncières ont une raison d'être *a priori* légitime et compréhensible, ce qui devrait contribuer à leur acceptation par les contribuables : ces impôts s'apparentent, d'une certaine manière, à une contrepartie du cadre de vie et des services locaux offerts par la collectivité qui lève l'impôt. En effet, la valeur des immeubles sis dans une commune en particulier dépend dans une large mesure des investissements publics qui y ont été réalisés. Or, selon la théorie de l'échange fiscal, l'impôt est d'autant mieux accepté qu'il rémunère des services dont le contribuable bénéficie directement. Dans cette optique libérale, l'impôt est le prix à

---

<sup>56</sup> Conseil des prélèvements obligatoires, *La fraude aux prélèvements obligatoires et son contrôle*, mars 2007, p.18.

<sup>57</sup> *Ibid.*

payer pour les biens et services publics fournis par la collectivité territoriale qui le perçoit<sup>58</sup>. Il permet d'internaliser ces externalités positives.

Toutefois, l'acceptabilité d'un prélèvement dépend pour une grande partie de son intelligibilité : pour accepter un impôt, encore faut-il en comprendre les tenants et les aboutissants. Or, les taxes foncières se caractérisent précisément par leur très faible lisibilité pour les contribuables. Les éléments essentiels qui conduisent à l'imposition sont difficiles à déchiffrer et, dans certaines situations, les contribuables peuvent être amenés à s'interroger sur les règles qui lui sont appliquées, qui sont parfois potentiellement inéquitables. Par exemple, si une personne physique ou morale est propriétaire de plusieurs biens comparables – ce qui est le cas pour des particuliers qui possèdent une résidence secondaire, mais aussi, et surtout, pour des entreprises ayant des locaux disséminés dans plusieurs endroits, ou pour des exploitants agricoles qui utilisent des champs situés dans plusieurs communes – elle sera à même de constater les différences de traitement d'une zone à une autre. La fiscalité foncière peut, dès lors, influencer sur la compétitivité des territoires. Les agents peuvent se livrer à des arbitrages, en faveur des territoires qui pratiquent la fiscalité foncière la plus clémente.

*Les droits de mutations, complexes et peu lisibles, peuvent être mal acceptés.* En France, les droits de mutation sont marqués par une grande complexité et un certain manque de lisibilité. Plusieurs facteurs s'opposent à leur lisibilité et à leur acceptabilité. En matière de droits sur les mutations à titre gratuit, par exemple, le mode de déclaration recèle des possibilités de simplification pour les contribuables, mais aussi de gains d'efficacité pour l'administration fiscale. Ainsi, les actes portant donations d'immeubles ou de droits réels immobiliers nécessitent aujourd'hui

---

<sup>58</sup> THÉRET, Bruno. Néo-libéralisme, inégalités sociales et politiques fiscales de droite et de gauche dans la France des années 1980: identité et différences, pratiques et doctrines. *Revue française de science politique*, 1991, p. 342-381.

l'accomplissement de plusieurs formalités : l'enregistrement au service des impôts pour acquittement des droits sur les mutations à titre gratuit, puis le dépôt à la conservation des hypothèques pour publication et acquittement de la taxe de publicité foncière. Ces deux formalités gagneraient à être fusionnées.

**La complexité du système fiscal est une source d'évasion fiscale, donc d'inefficacité.** L'impact néfaste de la complexité du système fiscal sur son efficacité est aussi indirect. En effet, la complexité du système fiscal fait le lit de l'optimisation. Elle facilite aussi l'évasion et la fraude. Or, ces trois pratiques, qui seront analysées dans la suite de ce travail, sont elles-mêmes des obstacles à l'efficacité du système fiscal. La complexité est donc particulièrement nuisible à l'efficacité de la fiscalité. Cela renforce la nécessité de simplifier la structure des prélèvements obligatoires et le droit fiscal.

B. La complexité et l'illisibilité de l'impôt nuisent à sa compréhension

**Un impôt illisible et complexe est mal compris ; les incitations fiscales sont alors inopérantes.** La complexité et l'illisibilité sont particulièrement délétères si elles affectent des dispositions destinées à inciter les contribuables à faire des choix. Un impôt efficace est, selon l'une des définitions que nous avons données de l'efficacité, un impôt qui conduit les contribuables à adopter certains comportements auxquels le législateur veut les inciter. L'impôt peut en effet véhiculer des incitations, en faisant dépendre des choix des contribuables le montant final de l'impôt qu'ils devront acquitter. Autrement dit, les dispositions fiscales incitatives

attachent des effets fiscaux défavorables ou favorables à certaines décisions prises par les contribuables.

Or, pour que les individus agissent dans le sens souhaité par l'État, encore faut-il qu'ils comprennent les signaux que ce dernier leur envoie à travers des incitations fiscales. Pour qu'une incitation soit efficace, elle doit avant tout être comprise par les personnes à qui elle s'adresse. Il faut que le public visé par l'incitation soit en mesure de déterminer avec précision le montant de l'impôt qu'il devrait payer en fonction des différentes décisions entre lesquelles il peut arbitrer.

En effet, si le législateur met en place des dispositifs visant à inciter les contribuables à se livrer à des comportements précis (pour un particulier, investir dans l'immobilier locatif ou procéder à des travaux de rénovation dans son logement ; pour une entreprise, embaucher des salariés ou engager des dépenses de recherche et développement), mais que les dispositifs en question sont particulièrement obscurs, il est probable que la ou les catégories de contribuables auxquelles ils s'adressent ne comprennent pas la nature de l'incitation fiscale offerte, autrement dit qu'ils ne s'aperçoivent pas qu'un avantage fiscal est attaché au type de comportement que le législateur souhaite encourager, et qu'en conséquence ils n'adoptent pas le comportement en question.

La décision du Conseil constitutionnel du 29 décembre 2005<sup>59</sup> tient d'ailleurs compte de la finalité incitative de la loi fiscale et de la nécessaire clarté des incitations. L'article 78 de la loi de finances pour 2006 qu'il a censuré avait vocation à inciter les contribuables à procéder à des arbitrages (entre l'utilisation de plusieurs dispositifs fiscaux par exemple), mais n'était pas assez clair pour que les incitations qu'il contenait soient comprises, et donc efficaces.

---

<sup>59</sup> Décision n° 2005-530 DC du 29 décembre 2005.

**L'incompréhension qui naît de l'illisibilité est responsable de la pauvreté du débat public.** L'incompréhension d'un impôt illisible a également pour conséquence d'appauvrir le débat public sur les questions fiscales. Pour mener une réflexion sur l'évolution des prélèvements obligatoires, ou encore pour savoir s'ils remplissent correctement leurs objectifs, il faut être en mesure de les comprendre, d'en percevoir la logique et de décrypter les motifs qui ont présidé à leur création.

Faute de pouvoir comprendre le système fiscal français, dans ses subtilités tant que dans sa globalité, les enjeux réels sont occultés, au profit de débats superficiels, qui se focalisent soit sur des questions très générales – certes importantes mais insuffisantes, à l'instar du taux de prélèvements obligatoires – ou sur des points de détail, qui focalisent les controverses en raison de leur caractère symbolique et politiquement sensible, malgré des implications parfois minimales – l'exemple le plus marquant étant l'ISF, qui représente une part très faible des prélèvements obligatoires mais cristallise d'intenses polémiques, où encore l'imposition des très hauts revenus.

Il est préoccupant qu'un thème aussi important que la fiscalité soit hermétique au débat démocratique. L'opacité des prélèvements obligatoires facilite les argumentations partielles ou partiales, et les discours trompeurs. La plupart des citoyens ne disposent pas des connaissances et outils nécessaires à une bonne compréhension du système fiscal. Or, la fiscalité, qui est à la fois une nécessité pour le fonctionnement d'une société moderne et une manifestation de la solidarité et du sentiment d'appartenance à la communauté nationale, donc un outil de cohésion sociale, constitue un enjeu sociétal important. Aussi est-il regrettable qu'un thème aussi important soit, en raison de son illisibilité, escamoté des débats publics. Cela constitue un recul de la citoyenneté.

L'incompréhension peut aussi engendrer la résignation, et une perte d'intérêt pour le système fiscal. Or, le paiement de l'impôt est un acte citoyen. Tel est notamment l'esprit de l'article 13 de la DDHC. La perte de légitimité de l'impôt peut donc entraîner un recul de la citoyenneté et, à terme, saper la légitimité et l'acceptation de l'autorité du pouvoir politique en général.

C. La complexité et l'illisibilité sont une source d'insécurité juridique, donc d'inefficacité du système fiscal

**Qu'est-ce que la sécurité juridique ?** La sécurité juridique est une notion large qui, dans le contexte de la fiscalité, englobe plusieurs aspects. Selon le Conseil d'État, « *Le principe de sécurité juridique implique que les citoyens soient, sans que cela appelle de leur part des efforts insurmontables, en mesure de déterminer ce qui est permis et ce qui est défendu par le droit applicable. Pour parvenir à ce résultat, les normes édictées doivent être claires et intelligibles, et ne pas être soumises, dans le temps, à des variations trop fréquentes, ni surtout imprévisibles*<sup>60</sup>. » Cette définition implique donc, d'une part, la stabilité de la fiscalité, et la garantie des droits évoquée dans l'article 16 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789. Les évolutions de la législation fiscale doivent être prévisibles, pour permettre aux contribuables de se projeter dans l'avenir et de pouvoir prévoir les charges auxquelles ils seront soumis, pour prendre leurs décisions économiques et procéder à leurs arbitrages (sur l'opportunité de réaliser un investissement ou un placement par exemple, ou encore d'embaucher un salarié) en connaissance de cause.

---

<sup>60</sup> Conseil d'État, *Sécurité juridique et complexité du droit*, Rapport public 2006, Mars 2006, p.281.

Cette définition inclut, d'autre part, la lisibilité, la clarté, et dans la mesure du possible la simplicité du droit. La complexité et l'illisibilité sont donc indubitablement des obstacles à la sécurité juridique. La stabilité, la pérennité et la prévisibilité sont des composantes essentielles d'un bon impôt. Les contribuables perçoivent comme un risque fiscal les modifications de la législation susceptibles de bouleverser leurs prévisions fiscales.

**La fiscalité française offre par conséquent une sécurité juridique insuffisante.** Nous démontrons en effet que le système fiscal français se distingue par sa grande complexité et sa faible lisibilité, auxquelles s'ajoute une remarquable instabilité.

**Or, l'insécurité juridique diminue l'efficacité de l'impôt.** La sécurité juridique est un élément indispensable à l'efficacité d'un système fiscal. Les taux d'imposition et les assiettes imposées ne sont pas les seuls facteurs qui influent sur les comportements des contribuables. L'insécurité juridique est source d'inefficacité, et ceci pour plusieurs raisons.

Premièrement, les contribuables, et tout particulièrement les entreprises, ont une aversion pour l'incertitude. Une réaction possible à l'incertitude est l'attentisme. Une entreprise sera, par exemple, réticente à engager un investissement si elle a du mal à se projeter dans l'avenir, et notamment si le traitement fiscal des revenus qu'elle compte en retirer n'est pas prévisible. Dans le cas français, dont la fiscalité est fluctuante, les contribuables ne peuvent pas anticiper au-delà du court terme le traitement fiscal dont ils feront l'objet. L'insécurité juridique est donc nuisible à l'activité économique. Or, au regard de la définition de l'efficacité que nous avons retenue, un impôt préjudiciable à l'activité économique est inefficace.



Deuxièmement, l'insécurité juridique sape le consentement à l'impôt<sup>61</sup>, ce qui nuit par ricochet à son efficacité. Les contribuables ont tendance à mieux respecter leurs obligations fiscales lorsque la sécurité juridique est assurée, que le droit est stable et lisible, et que les relations avec l'administration fiscale sont apaisées et constructives. L'insécurité juridique semble constituer un motif d'évasion fiscale<sup>62</sup> et de fraude fiscale<sup>63</sup>. Elle diminue donc le rendement de l'impôt, ce qui est précisément une marque d'inefficacité.

Troisièmement, la complexité et l'opacité des normes fiscales, qui sont difficiles à interpréter pour les contribuables et les plonge donc dans l'insécurité juridique, entraîne un risque de contentieux. En effet, la loi fiscale est parfois si complexe que leur interprétation est difficile pour les contribuables, ce qui peut les conduire à commettre involontairement des irrégularités, et donc à s'exposer à un risque de contentieux. Le CIR, par exemple, est une source intarissable de contentieux.

#### D. La complexité de la fiscalité peut nuire à l'activité économique – l'exemple de la fiscalité des successions

**Introduction.** La fiscalité des successions est inefficace : complexe, elle dissuade la transmission des entreprises familiales, ce qui bride la croissance économique.

---

<sup>61</sup> HALLA, Martin et SCHNEIDER, Friedrich. Taxes and benefits: two distinct options to cheat on the state?. *Available at SSRN 1145915*, 2008.

<sup>62</sup> Commission d'enquête sur l'évasion des capitaux et des actifs hors de France et ses incidences fiscales, Sénat : Rapport de M. Éric BOCQUET, fait au nom de la Commission d'enquête Évasion des capitaux, n° 673 tome II (2011-2012), 17 juillet 2012.

<sup>63</sup> Conseil des prélèvements obligatoires, *La fraude aux prélèvements obligatoires et son contrôle*, mars 2007.

**Les transmissions d'entreprises familiales sont relativement faibles en France.** Seule une minorité d'entreprises familiales est transmise à la génération suivante lorsque le dirigeant se retire des affaires. Plus précisément, seule une entreprise familiale sur dix est transmise dans un cadre familial – le reste faisant l'objet d'une cession à des tiers<sup>64</sup>. Dans les pays d'Amérique du Nord, au contraire, plus de huit entreprises familiales sur dix sont transmises dans le cercle familial. Ce chiffre est également très faible en comparaison avec certains pays d'Asie où, par exemple, les *keiretsu* japonais ou les *chaebols* coréens – des formes typiques de conglomérats familiaux – restent pour la plupart aux mains de la famille fondatrice de génération en génération.

**La faiblesse des transmissions est délétère, car les entreprises familiales sont les plus performantes.** Elles sont en moyenne plus rentables, plus compétitives, plus stables, et plus pourvoyeuses d'emplois<sup>65</sup>. Ce constat général est vérifié dans le cas français<sup>66</sup>. Leur robustesse apporte de la stabilité au tissu économique national. Leur dynamisme contribue fortement à la richesse du pays, en favorisant la croissance économique et l'emploi. Il est donc regrettable que les obstacles administratifs et fiscaux découragent bon nombre d'entrepreneurs de transmettre leur entreprise. Car à défaut d'être transmises, de nombreuses entreprises familiales sont vendues à des tiers. Cette solution par défaut qu'est la cession n'est pas toujours optimale pour l'économie.

D'une part, puisque les entreprises familiales sont généralement plus rentables que les autres, il est probable que sa rentabilité se dégrade après

---

<sup>64</sup> MELLERIO, Olivier. Transmission de l'entreprise familiale. *Rapport à Hervé Novelli*, octobre, 2009.

<sup>65</sup> LEE, Jim. Family firm performance: Further evidence. *Family business review*, 2006, vol. 19, n° 2, p. 103-114.

<sup>66</sup> SRAER, David et THESMAR, David. Performance and behavior of family firms: Evidence from the French stock market. *Journal of the european economic Association*, 2007, vol. 5, n° 4, p. 709-751.

avoir été vendue à des tiers. Or, une entreprise moins rentable implique moins d'emplois et moins de recettes fiscales pour l'État et les collectivités. D'autre part, selon la nature du repreneur d'une entreprise familiale, il se peut que ses préoccupations diffèrent de celles de la famille fondatrice et dirigeante, et soient moins favorables à l'intérêt général. Par exemple, si l'entreprise est cédée à un fonds d'investissement – c'est-à-dire à des organisations dont le métier consiste à prendre des participations au capital d'entreprises afin de réaliser une plus-value à un horizon temporel relativement court, généralement de l'ordre de cinq ans – alors les nouveaux dirigeants s'attacheront à augmenter la performance de l'entreprise à court terme afin de la revendre et de réaliser une plus-value rapide, au prix souvent de restructurations douloureuses en termes d'emploi.

**La fiscalité est un paramètre décisif dans l'absorption du chef d'entreprise entre transmission et cession.** L'une des raisons susceptible d'expliquer la rareté des transmissions familiales est la complexité inhérente au processus de transmission et sa lourdeur sur le plan fiscal.

Schématiquement, l'entrepreneur opère un arbitrage entre deux options, que sont la cession à un tiers et la transmission dans un cadre familial, en fonction d'un certain nombre de critères parmi lesquels la fiscalité joue un rôle décisif. Il sera naturellement incité à opter pour la solution qui entraînera le coût fiscal le plus fiable pour lui et sa famille. La fiscalité joue donc un rôle essentiel dans la pérennité et la stabilité d'une entreprise familiale. Or, la fiscalité des transmissions d'entreprises est dissuasive.

**La complexité de la fiscalité des transmissions d'entreprises peut dissuader les entrepreneurs de transmettre leur société dans le cercle familial.** Cela concerne notamment les dirigeants de petites entreprises familiales qui n'ont ni la compétence nécessaire pour comprendre les

conséquences fiscales de la transmission d'entreprise ni les moyens financiers suffisants pour s'entourer d'une équipe de juristes qualifiés.

L'instabilité et le caractère fluctuant de la fiscalité applicable à la transmission d'entreprise pose également problème. En 1983, par exemple, les droits de mutation ont doublé, ce qui n'a pas manqué de décourager un grand nombre d'entrepreneurs souhaitant transmettre leur affaire. Par la suite, le législateur a cherché à réduire la fiscalité des transmissions, mais cet allègement s'est fait au prix d'une complexification certaine, de sorte qu'à une fiscalité lourde est venue se substituer une fiscalité complexe, tout aussi dissuasive pour les chefs d'entreprise.

**Le niveau de la fiscalité applicable aux transmissions d'entreprise est plus élevé que la fiscalité des cessions.** La transmission, à la différence d'une cession, constitue une mutation à titre gratuit. Elle consiste à transmettre, le plus souvent à sa descendance, un bien, en l'espèce une entreprise familiale. La transmission de l'entreprise familiale entraîne donc le paiement de droits mutations à titre gratuit. L'impôt sur les donations est calculé d'une part en fonction du lien de parenté entre le donateur et le donataire, d'autre part en fonction de la valeur de l'actif net transmis. Le montant à payer peut également différer selon qu'il s'agisse d'une succession ou d'une donation (notamment entre époux). Le tableau suivant résume le montant des droits à calculer pour une succession ou une donation de pleine-propriété en ligne directe.

**Barème des droits de donation et succession****Ligne directe**

<b>Fraction de part nette taxable</b>	<b>Taux</b>	<b>Formule de calcul des droits</b>
N'excédant pas 8 072 €	5%	$P \times 0,005$
Comprise entre 8 072 € et 12 109 €	10%	$(P \times 0,1) - 404 \text{ €}$
Comprise entre 12 109 € et 15 932 €	15%	$(P \times 0,15) - 1 009 \text{ €}$
Comprise entre 15 932 € et 552 324 €	20%	$(P \times 0,2) - 1 806 \text{ €}$
Comprise entre 552 324 € et 902 838 €	30%	$(P \times 0,3) - 57 038 \text{ €}$
Comprise entre 902 838 € et 1 805 677 €	35%	$(P \times 0,35) - 102 180 \text{ €}$
Au-delà de 1 805 677 €	40%	$(P \times 0,4) - 192 464 \text{ €}$

La fiscalité des cessions est beaucoup plus légère, ce qui peut inciter un chef d'entreprise à céder sa société à des investisseurs extérieurs à sa famille plutôt qu'à la transmettre à ses enfants. La fiscalité applicable à la vente d'une entreprise varie selon le mode de cession utilisé et la forme juridique de l'entreprise cédée, mais elle est globalement beaucoup plus légère que pour la transmission à titre gratuit dans le cadre familial. Schématiquement, le propriétaire d'une entreprise peut choisir plusieurs modalités de cessions. Il a notamment le choix entre la vente des titres (actions ou parts sociales) ou la vente des actifs.

S'il opte pour la cession des titres, les règles applicables diffèrent selon les formes juridiques, mais quelques éléments communs peuvent être

dégagés. Les plus-values sont imposées selon le barème de l'IRPP. Plusieurs éléments rendent cette imposition nettement plus avantageuse que celle qui s'appliquerait à une donation. Premièrement, seule la plus-value est imposable lors d'une cession tandis que, lors d'une transmission, les droits de donation sont assis sur la valeur totale des titres cédés. Deuxièmement, des abattements peuvent réduire le montant imposable de la plus-value, en fonction de la durée de détention des titres par le cédant (pour les sociétés soumises à l'IS, cet abattement est de 50% si les titres ont été détenus entre un et quatre ans, 65% entre quatre et huit ans et 85% au-delà de huit ans<sup>67</sup>). Si le vendeur est un dirigeant de PME, qui cède son entreprise dans le cadre de son départ en retraite, un abattement fixe spécifique de 500000 euros<sup>68</sup> est également permis.

Notons toutefois qu'un certain nombre de mesures ont été prises pour alléger la fiscalité des transmissions d'entreprises familiales. Des exonérations partielles de droits de mutation sont par exemple possibles. Ce traitement de faveur est justifié par le constat que les entreprises familiales sont généralement plus performantes et rentables que les autres entreprises. Surtout en période de crise et d'instabilité, l'actionnariat familial peut apparaître comme un élément de stabilité.

**Pour autant, les droits de mutation à titre gratuit en général ne nuisent pas particulièrement à la croissance économique, et ne sont donc pas inefficaces.** Les droits de mutation à titre gratuit ont un impact sur plusieurs variables économiques qui jouent un rôle clé dans la détermination du taux de croissance potentiel de l'économie. Ils ont notamment un impact sur le taux d'épargne, à la fois celui des personnes qui transmettent un patrimoine que celui des bénéficiaires. Or, le niveau

---

<sup>67</sup> Article 150-0 D du CGI.

<sup>68</sup> Article 150-0 D ter du CGI.

d'épargne influe sur le rythme d'accumulation du capital, donc sur le taux de croissance de l'économie.

Quel est, d'une part, l'impact sur l'épargne des ménages qui transmettent un patrimoine ? Les transferts de patrimoine, qu'ils soient non intentionnels (dans le cas des successions) ou volontaires (pour les donations) peuvent résulter d'une volonté de maximiser le patrimoine transmis par les agents à leurs descendants ou à quelque autre bénéficiaire. Dans le cas des successions, par exemple, les agents peuvent épargner afin de pouvoir transmettre un patrimoine à leurs enfants ou petits-enfants. Or, les droits sur les mutations à titre gratuit ont pour effet de diminuer la valeur des legs, ce qui peut inciter les agents à accroître leur taux d'épargne, pour transmettre un montant net plus important.

Quel est, d'autre part, l'effet sur l'épargne des bénéficiaires des successions et donations ? *A priori*, le fait de recevoir une donation ou un héritage n'incite pas à épargner. Cette intuition est confirmée par les travaux empiriques, qui montrent que les agents qui bénéficient d'une donation ou anticipent un héritage voient leur consommation augmenter de 4% à 10%<sup>69</sup>. En conséquence, les droits de mutation à titre gratuit ont pour effet d'inciter les bénéficiaires de dons et successions à réduire leur taux d'épargne. Leur effet est donc nuancé : ils stimulent, toutes choses égales par ailleurs, la consommation à court terme, mais au détriment de l'investissement à long terme.

Corrélativement à la baisse du taux d'épargne des bénéficiaires de donations ou d'héritages, il arrive fréquemment que ces derniers réduisent leur offre de travail. Ce phénomène est désigné par la littérature économique sous le terme « d'effet Carnegie ». Son ampleur est d'autant plus importante que le bénéficiaire est âgé (car la probabilité qu'il quitte le marché du travail croît avec l'âge) et que le montant des donations ou legs

---

<sup>69</sup> WEIL, David N. The saving of the elderly in micro and macro data. *The Quarterly Journal of Economics*, 1994, p. 55-81.

est élevé. Les droits sur les mutations à titre gratuit, en réduisant le montant du patrimoine transmis, atténuent la diminution de l'offre de travail des bénéficiaires, ce qui peut s'avérer propice à la croissance économique.

Les transferts de patrimoine, particulièrement s'ils surviennent de manière précoce – à travers les donations notamment – peuvent par ailleurs apporter les fonds propres nécessaires à la création d'entreprises. En 2004, la probabilité pour des individus âgés de vingt à cinquante ans de créer ou de racheter une entreprise non agricole est 35% plus élevée chez les personnes qui ont bénéficié d'une donation que pour ceux qui n'en ont pas reçu<sup>70</sup>. L'effet des héritages est toutefois plus ambigu : le fait d'anticiper ou de recevoir un héritage peut désinciter à la réalisation de projets d'investissement et de création d'entreprise, car le confort matériel procuré par l'héritage n'incite pas à prendre le risque d'entreprendre.

En conséquence, pour que la fiscalité des transferts de patrimoine soit favorable à la création d'entreprises, et donc à la croissance économique, elle doit favoriser la transmission précoce du patrimoine. Autrement dit, elle doit peu taxer les donations, et d'autant moins qu'elles interviennent tôt. Il est donc judicieux de prendre en compte à la fois l'âge du donateur et l'âge du donataire. La perte de recettes fiscales peut être compensée, sans risque apparent pour l'activité économique, en taxant plus lourdement les successions, et d'autant plus qu'elles sont élevées.

La fiscalité française encourage précisément les transmissions de patrimoine précoces, au travers du démembrement de propriété par exemple, qui offre une fiscalité d'autant plus légère qu'une donation est effectuée par une personne jeune.

---

<sup>70</sup> INSEE, *Enquête Patrimoine 2004*, 2004. L'enquête démontre, à partir d'un échantillon d'individus âgés de 20 à 50 ans, non agriculteurs, que la probabilité de créer ou de racheter une entreprise est de 6,9 % sans l'aide d'une donation, contre 9,3 % pour ceux ont reçu une donation.



Section 4. Un certain nombre de solutions peuvent être envisagées pour remédier à ce problème

*§ 1. Plusieurs voies peuvent être explorées pour réduire la complexité de la fiscalité française*

A. Comment simplifier le système fiscal ?

**Pour simplifier l'impôt, il faut en simplifier la gestion.** Pour remédier à la complexité du système fiscal, il peut être judicieux de simplifier les structures chargées de la gestion fiscale, autrement dit de procéder à une restructuration des administrations fiscales, dans le sens d'une plus grande simplicité de la gestion administrative de la fiscalité. Cette idée est apparue il y a une quinzaine d'années, en même temps que la problématique de la maîtrise des dépenses publiques. La simplification des structures permet non seulement de faciliter les relations entre les contribuables et l'administration, mais aussi de réduire le coût de gestion fiscale, c'est-à-dire les frais que l'État doit engager pour la détermination et le recouvrement de l'impôt. Cette démarche serait donc doublement favorable à l'efficacité.

L'éclatement administratif du système français, par exemple, occasionne des coûts élevés. Un mouvement de fusion des services est déjà engagé, même s'il semble avoir perdu de la vitesse. Par exemple, les services d'assiette et du recouvrement ont été réunis : en 2008, la Direction générale des impôts (DGI), qui était chargée de la détermination de l'assiette, a été fusionnée avec la Direction générale de la comptabilité publique (DGCP), qui était chargée du recouvrement, pour donner naissance à la Direction générale des Finances publiques (DGFIP)<sup>71</sup>. Ce

---

<sup>71</sup> Décret n° 2008-310 du 3 avril 2008 relatif à la direction générale des finances publiques.

mouvement s'inscrit dans le cadre de la Révision générale des politiques publiques (RGPP).

**Pour simplifier l'impôt, il faut simplifier les relations entre les contribuables et l'administration.** La simplification peut également concerner les relations entre l'administration fiscale et les contribuables, et plus précisément le paiement de l'impôt. Le développement des téléprocédures, par exemple, c'est-à-dire la possibilité offerte aux contribuables de procéder aux formalités relatives aux déclarations et au paiement des prélèvements obligatoires à distance, par Internet, permet non seulement de réduire fortement les coûts de traitement, mais présente également le mérite de faciliter l'acceptation de l'impôt, en dédramatisant l'accomplissement des formalités fiscales.

B. Les limites de la simplification : si elle est favorable à l'efficacité, elle peut entrer en conflit avec l'équité

**Introduction.** Il faut veiller au maintien de l'équilibre entre la nécessaire simplification et les autres objectifs poursuivis par l'impôt. Par exemple, la simplification peut s'opposer à la progressivité, donc à l'équité. Plus largement, l'équité n'est pas toujours compatible avec la simplicité.

**Les impôts progressifs sont moins lisibles que les impôts proportionnels.**

Un impôt proportionnel est toujours nettement plus simple qu'un impôt progressif, puisqu'un seul taux – le même pour tous – s'applique. L'impôt progressif est considéré comme compliqué. Le concept de *flat tax*, ou impôt proportionnel, est devenu très répandu à partir des années 1980. De tels systèmes ont notamment été introduits dans les pays d'Europe centrale et orientale. En France aussi, les impôts nouvellement institués

sont pour la plupart proportionnels. Dans les faits, l'impôt proportionnel tend à remplacer l'impôt progressif au nom de la simplification des systèmes fiscaux.

Par exemple, une baisse du nombre de tranches du barème de l'IRPP améliorerait sa lisibilité pour les contribuables, dont beaucoup ne comprennent pas le concept même de progressivité et confondent, bien souvent, le taux marginal supérieur nominal et le taux moyen d'imposition. Néanmoins, une telle mesure aurait comme inconvénient d'altérer la progressivité de cet impôt, qui est au fondement même de son existence.

**Les impôts progressifs et personnalisés sont plus coûteux que les impôts proportionnels.** La personnalisation et la progressivité de l'impôt, nécessaires à l'équité, contreviennent à l'objectif de simplification, car elles conduisent à une trop grande complexité de la gestion fiscale. Pour être équitable, l'impôt doit être personnalisé. Autrement dit, il doit tenir compte de la situation économique (revenus, patrimoine) et sociale (charges de famille, handicap éventuel) des contribuables. Au nom de la simplification, cependant, le système fiscal français tend donc à s'orienter vers des impôts non personnalisés et proportionnels. Aussi la volonté de simplification, dans un souci d'efficacité, peut-elle entrer en conflit avec la recherche d'équité. La volonté de minimiser le coût de gestion fiscale, qui justifie en partie la nécessité de simplifier l'impôt, ne doit pas se faire au détriment de l'équité.

Le coût de gestion fiscale dépend de la structure des prélèvements obligatoires. La gestion de certains impôts est particulièrement coûteuse. C'est notamment le cas des impôts directs, qui nécessitent beaucoup plus de travail de la part de l'administration fiscale que les impôts indirects, lesquels reposent essentiellement sur la coopération des entreprises. De même, la personnalisation de l'impôt présente des avantages (le législateur

identifie les catégories de contribuables qu'il veut faire payer), mais a l'inconvénient de générer un coût de gestion fiscale très élevé.

La TVA par exemple a un faible coût de gestion fiscale. Ce sont les entreprises qui ont l'obligation de la collecter pour le compte du Trésor public. Ce sont ces entreprises, qui vendent des biens et services soumis à TVA, qui y sont assujetties, c'est-à-dire qui ont l'obligation de collecter cet impôt. Le contribuable, qui n'est pas la même personne que l'assujetti, est l'acheteur desdits biens et services. C'est lui qui supporte la charge de la TVA, qui en définitive est neutre pour l'entreprise. Toutefois, la TVA est un impôt proportionnel, qui n'a pas d'effet redistributif.

L'IRPP au contraire, qui est un impôt direct, personnalisé et progressif, répondant à un souci de redistribution, occasionne des coûts de gestion importants pour l'administration fiscale. Son fonctionnement exige que cette dernière identifie les contribuables concernés, qu'elle les contacte, qu'elle fixe le montant et les modalités selon lesquelles ils doivent payer. La seule obligation préalable du contribuable est de procéder à une déclaration. Ensuite, c'est l'administration fiscale qui calcule l'assiette, le montant de l'impôt, et envoie un avis d'imposition au contribuable. La charge fiscale est nominative.

**En définitive, la simplification est souhaitable dans une optique d'efficacité, mais sa mise en pratique risque de remettre en cause l'équité du système fiscal.** Cela semble en fait logique : un système fiscal qui cherche non seulement à procurer des ressources aux finances publiques mais aussi à assurer l'équité entre les contribuables poursuit deux objectifs au lieu d'un seul, ce qui génère plus de travail et donc un coût supérieur. Il doit donc obéir à des injonctions parfois contradictoires, car rien ne garantit qu'une mesure efficace soit équitable, et inversement.

*§ 2. Comment améliorer la lisibilité – et donc l'efficacité – du système fiscal ?*

**Introduction.** Plusieurs pistes peuvent être empruntées pour pallier l'illisibilité de la fiscalité française.

**Arrondir les taux d'imposition pourrait constituer une première solution.**

Cette mesure, simple mais efficace, comporterait toutefois deux risques, qui correspondent aux deux choix possibles en la matière : si les taux sont arrondis à la baisse, le rendement de l'impôt concerné sera affecté ; s'ils sont arrondis à la hausse, la pression fiscale sera alourdie pour les contribuables.

**Il conviendrait aussi d'harmoniser les exonérations.** Par exemple, chaque produit d'épargne obéit à un régime propre, lui-même constitué de nombreuses règles dérogatoires. Ces régimes gagneraient à être unifiés. Ceci permettrait d'améliorer l'attractivité de la France, en envoyant un signal positif aux investisseurs étrangers et aux ménages français les plus fortunés, ceci afin d'éviter les stratégies d'exil fiscal.

**Pour rendre la loi fiscale plus intelligible, il serait judicieux de stabiliser le droit.** Aujourd'hui, les modifications législatives sont quasi-permanentes. Plus généralement, offrir une plus grande sécurité juridique aux contribuables aurait également pour effet collatéral d'accroître la lisibilité de l'impôt.

*§ 3. Quelles solutions permettraient d'accroître la sécurité juridique et, partant, l'efficacité du système fiscal ?*

**Introduction.** Consciente de l'enjeu revêtu par la sécurité juridique et de la nécessité de la renforcer, la DGFIP a entrepris une démarche dédiée précisément à offrir aux contribuables – et plus particulièrement aux entreprises et aux particuliers redevables de l'ISF, qui sont les plus sensibles à cette problématique – une sécurité juridique accrue. Depuis quelques années, le législateur s'efforce en effet de répondre au besoin de sécurité juridique des contribuables en multipliant les dispositifs administratifs.

A. Le rescrit fiscal

**Introduction.** Le rescrit fiscal, ou des méthodes qui s'y apparentent, font partie des outils développés par l'administration.

**Qu'est-ce que le rescrit fiscal ?** Le rescrit fiscal est une technique par laquelle l'administration fiscale se prononce, à la demande d'un contribuable, sur la validité de leur interprétation des normes fiscales, afin de les prémunir du risque de contentieux. La possibilité d'obtenir des informations précises et fermes, qui engagent l'administration fiscale, sur le traitement fiscal d'une opération, est susceptible d'accroître fortement la sécurité juridique des contribuables, et notamment des entreprises, qui mettent souvent en place des montages complexes, dont la régularité peut être évaluée différemment selon l'interprétation des textes.

**Une telle solution existe par exemple dans le domaine des prix de transfert, c'est-à-dire des prix appliqués aux échanges entre des entités**

juridiques appartenant à une même entreprise (par exemple plusieurs filiales ou succursales d'un même groupe), liées entre elles et situées dans des pays différents. L'administration fiscale veille à ce que les entreprises n'utilisent pas les prix de transfert pour transférer artificiellement à l'étranger des bénéfices réalisés en France, et ainsi échapper en tout ou partie au paiement de l'impôt en France. Or, la conformité des prix de transfert peut être difficile à déterminer, même pour un contribuable de bonne foi et soucieux de respecter les règles en vigueur. En effet, la singularité de chaque situation ne permet pas toujours d'appliquer des règles objectives et universelles. Par suite, un risque de contentieux et de redressement pèse sur les entreprises multinationales – entendues comme menant des activités commerciales dans au moins deux pays, quelle que soit leur taille.

Pour remédier à cette insécurité juridique, l'administration fiscale offre aux contribuables la possibilité de solliciter un accord préalable en matière de prix de transfert (APP). Cette démarche est bénéfique à la fois pour l'administration fiscale – qui travaille alors dans un contexte qui ne relève pas de la répression mais plutôt du dialogue avec les contribuables – et pour les entreprises, qui s'affranchissent du risque fiscal en obtenant un accord *a priori* sur la régularité de leurs prix de transfert.

**Toutefois, ce dispositif est assez peu utilisé.** Entre 2003, date de création de ce dispositif, et 2006, à peine plus d'une soixantaine d'accords ont été conclus<sup>72</sup>. Cette procédure est avant tout utilisée par de grandes entreprises, dont l'envergure financière les autorise à avoir recours à l'aide de professionnels pour formuler leurs demandes. La longueur et la complexité de la procédure se montre apparemment dissuasive pour les petites et moyennes entreprises. De plus, l'importance des délais requis est

---

<sup>72</sup> Conseil des prélèvements obligatoires, *Les prélèvements obligatoires des entreprises dans une économie globalisée*, octobre 2009, p.160.

peu compatible avec le temps des affaires et la nécessaire réactivité dont doivent faire preuve les entreprises. La tendance est toutefois à la hausse, et il est regrettable que des statistiques plus récentes ne permettent pas de connaître le nombre de dossiers déposés.

Plus généralement, au-delà des APP, la pratique du rescrit reste peu répandue en France, et les possibilités ouvertes par la loi dans ce domaine sont assez peu utilisées. Ceci peut s'expliquer par des raisons culturelles : tandis que certains pays (dont les États-Unis et les Pays-Bas) ont une tradition du rescrit et de l'accord préalable assez ancienne et bien établie, cette pratique est beaucoup plus récente en France, et se heurte peut-être à l'inertie des comportements des contribuables, voire à leur réticence à transmettre des informations à l'administration fiscale, avec laquelle ils entretiennent des relations souvent plus empreintes de défiance et de méfiance réciproques que de dialogue. D'ailleurs, les demandes d'APP émanent surtout d'entreprises étrangères, et plus particulièrement provenant de pays anglo-saxons, du Japon et des Pays-Bas, qui du fait de la législation en vigueur dans leur pays d'origine ont une pratique ancienne des accords préalables sur les prix de transfert, et ont des relations plus apaisées avec l'administration.

#### B. Des efforts de communication et de prévention

**Des efforts de communication et de prévention sont menés par l'administration fiscale**, pour faire connaître aux contribuables, par avance, les comportements ou les montages considérés comme irréguliers. L'administration fiscale a ainsi compilé et publié une liste de montages, fréquemment rencontrés lors de contrôles fiscaux, et qu'elle juge contraires à la loi, afin de faire connaître sa position sur le sujet. Dans un but apparent de pédagogie, l'administration rappelle également les



sanctions encourues si un tel montage est découvert à l'occasion d'un contrôle et évoque la possibilité, pour des contribuables qui se seraient livrés de bonne foi à ce type de montage, de régulariser leur situation en déposant une déclaration rectificative auprès du service gestionnaire compétent (l'administration ne se prononce pas, toutefois, sur les éventuelles sanctions qu'elle pourrait infliger aux contribuables désireux de se repentir).

Les montages rejetés par l'administration et mentionnés dans cette liste vont des plus grossiers et évidents aux plus sophistiqués et ambigus. Dans la première catégorie figurent par exemple les schémas consistant à minorer de manière fictive l'assiette de l'ISF. Un contribuable souhaitant échapper partiellement ou totalement à l'ISF peut employer diverses techniques pour diminuer artificiellement la valeur de ses actifs. Une méthode pointée du doigt par l'administration fiscale consiste à retirer massivement des espèces depuis des comptes en banque à la fin du mois de décembre, avant de les y reverser quelques jours plus tard, au début du mois de janvier. Effectivement, les redevables de l'ISF doivent indiquer, lors de la souscription de leur déclaration d'ISF, les soldes de tous les comptes en banques qu'ils possèdent au 1<sup>er</sup> janvier de l'année d'imposition. Cette méthode est irrégulière car le patrimoine à déclarer au titre l'ISF n'inclut pas seulement les comptes en banques, mais également les liquidités. Il s'agit donc d'une manœuvre frauduleuse consistant à minorer sciemment le solde de comptes bancaires, afin de diminuer la base d'imposition à l'ISF. Les sanctions applicables en l'espèce sont doubles : l'administration procède à la réintégration des sommes ainsi dissimulées dans l'assiette de l'ISF, et peut infliger une majoration de 80%.

Parmi les montages simples rejetés par l'administration figurent aussi la perception de revenus salariaux sur des comptes bancaires ouverts dans des établissements financiers situés à l'étranger et non déclarés, ou encore le fait, pour un professionnel réalisant des ventes à distance sur internet,

opérant depuis un pays membre de l'Union européenne autre que la France mais dont les clients se trouvent en France, de ne pas déclarer le franchissement du seuil de 100000 euros de ventes annuelles le cas échéant afin d'échapper à la TVA française.

L'administration fait également connaître sa position sur des schémas plus élaborés, tels les managements package ou les délocalisations fictives de personnel<sup>73</sup>.

---

<sup>73</sup> <http://www.economie.gouv.fr/dgfip/carte-des-pratiques-et-montages-abusifs>, [consulté le 30 avril 2015].

## **Chapitre 2 – Le système fiscal est pétri d'incohérences, qui desservent son efficacité**

Section 1. Les objectifs poursuivis par la législation fiscale ne sont pas toujours cohérents

*§ 1. L'accumulation de plusieurs mesures fiscales au service d'un même objectif est source d'inefficacité.*

**Parfois, plusieurs mesures ont été prévues par le législateur pour atteindre un seul et même objectif.** Cette situation pose plusieurs problèmes. Tout d'abord, elle augmente mécaniquement le coût pour les finances publiques, alors même que les effets de chaque mesure ne s'additionnent pas nécessairement.

**Le secteur de l'hôtellerie et de la restauration est par exemple concerné.**

Il est la cible d'un nombre important de dépenses fiscales et de dispositifs dérogatoires en matière de prélèvements sociaux, dont le but est d'abaisser le coût du travail (par exemple, le montant de l'avantage en nature « nourriture », pour les repas fournis aux salariés par l'employeur, dans les cafés, hôtels et restaurants, est inférieur au droit commun, soit 3,52 euros par repas dans ce secteur contre 4,65 euros en général<sup>74</sup>, au 1<sup>er</sup> janvier 2015) pour inciter les entreprises du secteur à accroître leur demande de travail, et accessoirement pour inciter les actifs à offrir leur force de travail en augmentant les rémunérations nettes (au travers de réductions forfaitaires de cotisations sociales et patronales. A ces allègements s'ajoute le taux réduit de TVA pour la restauration, qui poursuit également un objectif de stimulation de l'emploi.

---

<sup>74</sup> <http://bofip.impots.gouv.fr/bofip/2467-PGP.html?identifiant=BOI-ANNX-000055> [consulté le 18 juillet 2015].

**Les aides à l'agriculture recèlent aussi des nombreux doublons.** Deux dépenses fiscales notamment ont le même but.

D'une part, les achats de carburants par les exploitants agricoles bénéficient d'une fiscalité plus avantageuse que les automobilistes particuliers : ces achats sont soumis à la taxe intérieure de consommation sur les achats de gazole non routier (dédié à des usages spécifiques, recensés par l'arrêté du 10 novembre 2011, et dont fait partie l'alimentation de véhicules agricoles), dont le taux est nettement plus faible que celui qui s'applique au gazole conventionnel, destiné aux voitures particulières<sup>75</sup>.

D'autre part, les agriculteurs peuvent demander un remboursement partiel de la taxe intérieure de consommation qu'ils ont acquittée au moment de l'achat du carburant utilisé dans leur exploitation<sup>76</sup>.

La coexistence de ces deux dépenses fiscales engendre un surcoût direct, mais aussi indirect, car le coût de gestion administrative de deux outils fiscaux est supérieur à celui qu'un seul outil occasionnerait – d'autant plus que la gestion individuelle des demandes de remboursement est *a priori* plus onéreuse que l'application d'une réduction de tarif accordée directement lors de l'achat. Par ailleurs, ces dispositifs soulèvent un problème d'ordre environnemental puisqu'ils n'incitent pas les agriculteurs à investir dans l'acquisition d'engins moins polluants, et sont donc en contradiction flagrante avec l'objectif de réduire les émissions de gaz et particules polluants énoncé par le Grenelle de l'environnement.

**L'intéressement des salariés est un autre domaine où s'empilent des dispositifs fiscaux redondants.** Les sommes perçues par les salariés au titre de l'intéressement peuvent être exonérées de l'impôt sur le revenu dans

---

<sup>75</sup> Article 265 du Code des douanes.

<sup>76</sup> Décret n° 2012-993 du 23 août 2012 relatif aux demandes de remboursement de la taxe intérieure de consommation.

certaines limites et sous certaines conditions – notamment si elles sont placées sur des plans d'épargne spécifiques, tel un plan d'épargne d'entreprise (PEE), un plan d'épargne inter-entreprises (PEI) ou un plan d'épargne pour la retraite collectif (PERCO)<sup>77</sup>. À ce régime dérogatoire sont venues s'ajouter les dispositions de la loi du 3 décembre 2008 en faveur des revenus du travail<sup>78</sup>, qui promeuvent elles aussi l'intéressement au moyen d'un crédit d'impôt pouvant atteindre 20% des sommes versées, que celles-ci soient placées ou mises directement à la disposition du bénéficiaire. Là encore, ce phénomène de sédimentation, fruit d'un amoncellement de dispositifs poursuivant le même objectif de politique publique et créés sans souci de cohérence, génère des coûts et des pertes de recettes pour les finances publiques, qui ne sont pas compensés par une meilleure efficacité et sont donc injustifiés.

**Les exonérations dont bénéficient les bas salaires illustrent également cette problématique.** Elles sont emblématiques de mesures à la fois redondantes, peu ciblées au regard de leur but, et dont l'objectif a perdu de sa pertinence du fait des modifications du contexte normatif. Quelles mesures se sont accumulées ?

Dans un premier temps ont été mises en place des exonérations ciblées sur les faibles salaires. Il s'agit, par exemple, des exonérations d'impôt sur les bénéfices subordonnées à des embauches en contrat à durée indéterminée (CDI) dans les zones franches urbaines<sup>79</sup> (dans la limite de 50000 euros par an, ce qui tend à focaliser la mesure sur les bas salaires, puisque l'avantage fiscal rapporté au salaire décroît à mesure que le salaire augmente), ou encore des exonérations de cotisations patronales pour les travailleurs occasionnels demandeurs d'emploi.

---

<sup>77</sup> <http://bofip.impots.gouv.fr/bofip/2369-PGP.html> [consulté en mars et avril 2015].

<sup>78</sup> Loi n° 2008-1258 du 3 décembre 2008 en faveur des revenus du travail.

<sup>79</sup> Article 44 octies A du CGI.

Par la suite, des allègements généraux sur les faibles salaires sont venus s'ajouter à ces exonérations ciblées. Il s'agit notamment de la réduction dite « Fillon » qui prévoit, pour les salaires inférieurs à 1,6 fois le montant du Salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC) une réduction des cotisations patronales versées au titre des assurances sociales et des allocations familiales ainsi que, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015, à la contribution au Fonds national d'aide au logement (FNAL), à la contribution solidarité autonomie (CSA) et aux cotisations patronales pour les accidents du travail et les maladies professionnelles<sup>80</sup>.

Néanmoins, les mesures qui existaient avant l'introduction d'allègements plus généraux sur les bas salaires n'ont pas été supprimées, alors même que leurs objectifs – à savoir notamment faciliter l'embauche de salariés peu qualifiés en abaissant le coût du travail sur les bas salaires – sont sensiblement identiques, et que la réduction Fillon est d'une ampleur largement supérieure. Ceci aurait justifié leur suppression, puisque l'utilité de ces dispositifs particuliers, qui préexistaient aux dispositifs généraux introduits par la suite, s'est trouvée remise en cause par le bouleversement du contexte normatif, sans que leur existence cesse pour autant.

**La fiscalité applicable aux départements d'outre-mer (DOM) regorge de mesures redondantes.** Les DOM sont des collectivités territoriales ultrapériphériques dont le statut est régi par l'article 73 de la Constitution du 4 octobre 1958, qui regroupent cinq anciennes colonies française : la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique, Mayotte et la Réunion. Ces territoires bénéficient d'une pléthore de régimes fiscaux dérogatoires qui poursuivent un même objectif – à savoir aider ces zones –, mais génèrent chacun des coûts cumulatifs pour les finances publiques. Ces mesures fiscales ne forment pas un ensemble cohérent qui s'insérerait dans le cadre

---

<sup>80</sup> Articles L. 241-13, L. 242-1 et D. 241-7 et suivants du Code de la sécurité sociale.

d'une politique publique structurée. Elles constituent plutôt un ensemble disparate de dispositifs, souvent anciens, dont le suivi est fréquemment déficient voire absent, et dont l'objectif individuel – au-delà de la volonté générale d'aider les DOM pour compenser le handicap dû à leur localisation ultrapériphérique – est d'ordinaire flou.

Les dispositifs dérogatoires favorables à l'outre-mer sont très nombreux et très coûteux. L'Inspection générale des finances (IGF), dans une mission conduite en 2011, recensait 55 dépenses fiscales et niches sociales applicables à l'outre-mer, dont le coût total approchait les cinq milliards d'euros<sup>81</sup>.

*Parmi ces mesures, certaines visent à soutenir la consommation.* Elles reposent sur le constat que le niveau de vie dans les départements d'outre-mer est plus bas qu'en France<sup>82</sup>, et que les inégalités de revenus y sont plus vives. Parmi ces mesures en faveur de la consommation figurent des taux de TVA spécifiques, applicables aux DOM. Ainsi, aux termes de l'article 296 du CGI, le taux normal de TVA en Guadeloupe, à la Martinique et à la Réunion est de 8,5%, contre 20% en métropole ; le taux réduit est de 2,1%, tandis que les taux réduits sont de 10% et 5,5% en France métropolitaine. Ce choix occasionne un coût élevé, puisque la TVA est l'impôt qui génère le plus de recettes pour l'État. Or, son influence sur la consommation est, dans le meilleur des cas, modérée, et peut s'accompagner d'un impact inflationniste. En effet, les vendeurs, que rien n'oblige à répercuter la baisse de TVA sur les prix qu'ils pratiquent, peuvent augmenter leurs prix pour tenter de s'approprier la rente du consommateur dégagée par une TVA plus faible.

Outre ces taux de TVA plus avantageux, le mécanisme de TVA non perçue récupérable s'applique aux DOM. Ce mécanisme, codifié à l'article 295 A du

---

<sup>81</sup> Inspection générale des finances, *Rapport du Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales*, juin 2011.

<sup>82</sup> INSEE, *Les inégalités de revenus entre les DOM et la métropole*, février 2010.

Code général des impôts, permet aux livraisons et importations de biens d'investissement effectuées dans les DOM (hormis Mayotte) exonérées de TVA de donner lieu, sous certaines conditions, à une déduction d'un montant fictif de TVA calculé à partir du prix d'achat ou de revient du bien exonéré.

Cette fiscalité indirecte privilégiée dont jouissent les DOM est inefficace, notamment en ce qu'elle tend plutôt à protéger les marges des entreprises établies qu'à stimuler le pouvoir d'achat des consommateurs, ce qui est pourtant leur mission. Elle renforce le manque de concurrence sur ces marchés<sup>83</sup>. Plus généralement, ces dispositifs sont difficiles à appliquer, complexes, et donc source de contentieux.

*D'autres mesures ont vocation à favoriser l'emploi*, ou du moins à assurer son maintien. Par exemple, les entreprises ultra-marines peuvent bénéficier d'exonérations de cotisations et de contributions sociales par rapport au régime général<sup>84</sup>. Toutefois, l'efficacité de ces mesures est difficile à évaluer, et paraît dans tous les cas limitée, puisqu'en dépit de ces efforts le taux de chômage dans les DOM est tendanciellement et significativement plus élevé qu'en France métropolitaine : en 2013 (des chiffres plus récents ne sont pas encore disponibles), les départements ultra-marins enregistraient un taux de chômage de 26,2% en moyenne – dont 28,9% à la Réunion, département le plus durement frappé par le chômage – pour une moyenne nationale de 10,3% seulement<sup>85</sup>. Malgré cet effet limité, les dépenses fiscales et les niches sociales destinées à lutter

---

<sup>83</sup> Inspection générale des finances, *Rapport sur la TVA non perçue récupérable*, juillet 2007.

<sup>84</sup> BAUDUIN, Nicolas, LEGENDRE, François, et L'HORTY, Yannick. Les baisses de cotisations sociales ultramarines. *Revue française d'économie*, 2009, vol. 24, n° 3, p. 167-193.

<sup>85</sup> Unemployment rates by sex, age and NUTS 2 regions, Eurostat, disponible sur [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfst\\_r\\_lfu3rt&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfst_r_lfu3rt&lang=en). [consulté le 12 décembre 2014].



contre le chômage occasionnent un coût très élevé pour les finances publiques, de l'ordre de 180000 euros par an et par emploi créé<sup>86</sup>.

*§ 2. Certains dispositifs sont inefficaces car ils poursuivent des objectifs multiples*

**Très souvent, plusieurs buts sont assignés à une même mesure fiscale.**

Parallèlement aux cas où s'amoncellent des mesures sans lien entre elles, il arrive également que les mécanismes de fixation de l'impôt obéissent à plusieurs logiques à la fois, et qu'un seul dispositif poursuive simultanément de multiples objectifs. Au mieux, cela peut réduire leur efficacité. Au pire, lorsque les différents objectifs poursuivis ne sont pas compatibles les uns avec les autres, leur efficacité est par définition une perspective impossible à atteindre. Contre toute logique, le fait d'attribuer plusieurs objectifs à une même mesure fiscale est la règle plutôt que l'exception : sur les 470 dépenses fiscales et 68 niches sociales recensées en 2011 par l'IGF, seulement 32, soit à peine 6%, ont un seul objectif de politique publique<sup>87</sup>. Les autres en poursuivent plusieurs – ou, dans de plus rares cas, n'ont pas d'objectif clairement défini.

**Par exemple, plusieurs objectifs sont assignés aux taux réduits de TVA.**

Certains travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement ou d'entretien dans les logements peuvent bénéficier d'un taux réduit de 10%, voire de 5,5% si les travaux sont destinés à améliorer la performance énergétique du logement. Cette fiscalité allégée est justifiée par plusieurs éléments. Elle traduit tout d'abord une volonté du législateur de favoriser

---

<sup>86</sup> Inspection générale des finances, *Rapport du Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales*, juin 2011, p. 74.

<sup>87</sup> Inspection générale des finances, *Rapport du Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales*, juin 2011, p.102.

l'emploi dans un secteur – les bâtiments et travaux publics (BTP) – dont l'intensité en main d'œuvre est importante, mais aussi une volonté de dissuader le travail illégal<sup>88</sup>. Or, ces deux buts ne sont *a priori* pas unis par des synergies.

De même, dans le secteur de la restauration, les ventes sont soumises aux taux réduits de la TVA de 5,5% ou 10%. Le but est, là encore, de favoriser les embauches dans le secteur, mais aussi d'inciter les employeurs à augmenter les rémunérations de leurs salariés et à procéder à des investissements de modernisation. Le législateur cherche aussi, par ce biais, à lutter contre le travail dissimulé.

**Le système fiscal dans son ensemble poursuit un trop grand nombre d'objectifs.** L'efficacité pâtit de la profusion des dispositifs incitatifs. La prolifération des incitations fiscales nuit à leur efficacité, car elle bride leur fonction incitative.

Une incitation s'inscrit théoriquement dans le cadre d'une politique publique, qui par définition poursuit un ensemble d'objectifs structurés et hiérarchisés. Elle doit être aussi ciblée que possible, c'est-à-dire viser à susciter un comportement donné, ou un ensemble restreint de comportements bien déterminés.

Or, en matière de prélèvements obligatoires, les incitations sont pléthoriques. Le nombre de dépenses fiscales et de niches sociales vectrices d'incitations en atteste. Ainsi, en matière d'impôt sur le revenu, de très nombreux abattements, crédits d'impôt ou réduction d'impôt sont ouverts aux contribuables, ce qui les incite à adopter un certain nombre de comportements et à prendre des décisions pour diminuer le montant d'impôt dû. Leur diversité et leur multiplicité sont d'ailleurs une originalité propre à la France. Chaque dispositif véhicule des incitations propres, qui

---

<sup>88</sup> Article 3 du PLF pour 2000 pour l'exposé des motifs.

parfois sont difficilement conciliables les unes avec les autres, et se neutralisent mutuellement. Par exemple, il existe des incitations à investir dans l'immobilier, ou dans le capital de petites et moyennes entreprises, ou dans celui de grandes entreprises : tous les types d'investissement peuvent donc donner lieu à des baisses d'impôt.

Les nombreux objectifs poursuivis sont d'autant moins compatibles que le montant global des avantages fiscaux auxquels un contribuable peut prétendre au titre de l'IRPP ne permet pas de répondre à toutes les incitations simultanément. En effet, certaines réductions, déductions et crédits d'impôt sont plafonnés. Ils ne peuvent pas entraîner une baisse du montant d'impôt dû supérieure à 10000 euros, ou 18000 euros sous certaines conditions (en présence d'investissements réalisés dans les DOM par exemple<sup>89</sup>). En conséquence, un contribuable qui souhaiterait répondre à toutes les incitations que l'État lui offre par l'intermédiaire de dispositifs dérogatoires pour bénéficier d'une économie d'impôt, quelle que soit l'étendue de ses ressources financières, fussent-elles élevées, ne serait pas en mesure de le faire. Effectivement, le plafonnement global des avantages fiscaux, qui limite la récompense fiscale accordée aux contribuables qui se montrent sensibles aux incitations du législateur, l'empêche *de facto* de le faire. Au final, des incitations trop nombreuses n'ont donc pas d'effet réel, et ne peuvent pas orienter efficacement l'allocation des ressources.

---

<sup>89</sup> Article 200-0 A du CGI.

*§ 3. Les objectifs du système fiscal sont parfois contradictoires*

**Introduction.** Les objectifs du système fiscal sont parfois contradictoires, en conséquence de quoi son efficacité est nécessairement limitée, puisque par définition des objectifs contradictoires ne peuvent pas être atteints simultanément.

**Les produits pétroliers bénéficient par exemple, dans certaines circonstances, d'une fiscalité favorable.** La consommation de kérosène, ou encore les achats de carburants par des artisans taxis, des entreprises de transport routier de marchandises ou encore pour la conduite d'activités agricoles jouissent à des degrés divers d'une fiscalité plus légère que celles qui s'appliquent à la consommation d'essence ou de gazole par les particuliers<sup>90</sup>. Dans le même temps, conformément aux engagements pris lors du Grenelle de l'Environnement, plusieurs dispositifs fiscaux ont une finalité écologique, et ont notamment pour objectif de réduire les émissions de gaz à effet de serre et autres composés polluants, qui trouvent leur origine au premier chef dans l'utilisation d'hydrocarbures. Le dispositif de bonus écologique s'inscrit par exemple dans cet esprit. Mis en place à partir de 2008 par le décret du 26 décembre 2007<sup>91</sup>, il consiste en un système dit « bonus malus », qui offre une incitation financière à l'achat de voitures neuves qui émettent peu de dioxyde de carbone – un gaz à effet de serre – et pénalise l'achat de modèles polluants.

---

<sup>90</sup> Article 265 sexies du Code des douanes et circulaire du 6 janvier 2016 sur le remboursement de la TICPE aux exploitants de taxis.

<sup>91</sup> Décret n° 2007-1873 du 26 décembre 2007 instituant une aide à l'acquisition des véhicules propres.

---

**Nouveaux montants qui s'appliquent pour les véhicules commandés ou loués à partir du 4 janvier 2016**

Taux d'émission de CO <sub>2</sub> (en grammes par kilomètre)	Montant du bonus (en euros)
<b>0 à 20 grammes</b>	6 300 € (dans la limite de 27 % du coût d'acquisition)
<b>21 à 60 grammes</b>	1 000 €
<b>Plus de 60 grammes</b>	0 €

Source : décret n° 2015-1928 du 31 décembre 2015

Or, les émissions de dioxyde de carbone proviennent de l'utilisation d'énergies fossiles, dont les carburants font partie. Quelle que soit l'utilisation qui en est faite, que ce soit pour alimenter le moteur d'une voiture particulière, d'un engin agricole ou d'un semi-remorque, un moteur thermique produit inexorablement du dioxyde de carbone. Il y a donc une contradiction patente à fournir, d'un côté, un traitement fiscal favorable à la consommation de carburant par certaines catégories de contribuables et, d'un autre côté, un dispositif dissuasif pour limiter leur consommation. De même, malgré de nombreux dispositifs fiscaux destinés à favoriser le développement des énergies renouvelables et non polluantes à travers un traitement fiscal privilégié, d'autres exercent des prélèvements sur ces mêmes activités. Par exemple, les éoliennes maritimes sont soumises à une taxe spécifique prévue à l'article 1519 B du CGI, tandis que les éoliennes terrestres et les hydroliennes (c'est-à-dire les installations qui produisent de l'électricité à partir de l'énergie dégagée par les courants marins) doivent acquitter l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux prévue par l'article 1519 D du CGI.

**Le financement des entreprises est également marqué par la coexistence de dispositifs fiscaux concurrents.** Il existe, dans ce domaine, des incitations antinomiques.

Certains éléments du système fiscal sont favorables au financement des entreprises par fonds propres. Par exemple, pour inciter les particuliers à réaliser des investissements dans les entreprises, le fait de souscrire au capital d'une petite et moyenne entreprise, ou de souscrire à des parts de fonds commun de placement dans l'innovation (FCPI) ou de fonds d'investissement de proximité (FIP), ouvre droit à des réductions d'impôt à la fois au titre de l'IRPP et de l'ISF.

D'autres dispositifs favorisent, au contraire, le financement par endettement, à l'image de la déductibilité des intérêts d'emprunt. Les intérêts d'emprunt acquittés par les entreprises assujetties à l'IS peuvent être déduits de leur résultat fiscal<sup>92</sup> (intégralement jusqu'en 2012, à 75% au-delà de trois millions d'euros depuis une réforme de ce régime de déductibilité<sup>93</sup>). Ils diminuent donc l'assiette imposable. Les dividendes versés en rémunération du capital apporté par les actionnaires ne sont quant à eux pas déductibles. Pour un même niveau de coût brut, le coût net du financement par endettement est inférieur au coût net des fonds propres.

**L'emploi des actifs en fin de carrière est également l'objet de contradictions.** C'est un domaine où se superposent plusieurs dispositifs poursuivant des objectifs incohérents.

Ainsi, un certain nombre de niches fiscales et sociales ont pour effet d'alléger la fiscalité applicable aux indemnités de départ en retraite avant soixante-dix ans.

---

<sup>92</sup> Article 212 bis CGI.

<sup>93</sup> Article 23 de la loi de finances pour 2013.

Dans le même temps, d'autres dispositifs ont pour objectif affiché d'accroître le taux d'emploi des salariés dits « seniors ». Il s'agit par exemple de la surcote – une majoration des pensions de retraite versée aux assurés qui travaillent au-delà de l'âge légal de départ à la retraite et remplissent les conditions, en termes de durée de cotisation, pour obtenir une retraite à taux plein<sup>94</sup>. La possibilité de cumuler emploi et retraite<sup>95</sup> s'inscrit également dans cette logique, et permet aux assurés ayant liquidé leur retraite de reprendre une activité salariée tout en continuant à percevoir leur pension de retraite. Le contrat de génération, enfin, constitue un autre exemple des mesures prises en faveur du maintien dans l'emploi des actifs en fin de carrière<sup>96</sup>. Les entreprises qui remplissent les conditions requises peuvent bénéficier d'une aide pouvant atteindre 8000 euros, à condition de maintenir dans l'emploi un salarié ayant 57 ans ou plus, ou de recruter une personne âgée de 55 ans ou plus, et de recruter en CDI une personne de moins de 26 ans.

**La santé publique est aussi au centre de contradictions fiscales.** Alors que les produits alcoolisés font l'objet d'une fiscalité dissuasive, au travers principalement de droits d'accise qui viennent s'ajouter à la TVA, et ce au motif notamment que leur consommation est dangereuse pour la santé, certains dispositifs dérogatoires ont au contraire pour effet d'alléger la fiscalité de certains alcools. Ainsi, dans les DOM, le rhum fait l'objet d'une

---

<sup>94</sup> Ce dispositif est régi, par les articles L. 351-1-2 et D. 351-1-4 du Code de la sécurité sociale pour les salariés, les artisans et les commerçants, L. 643-3 et R. 643-8 du Code de la sécurité sociale pour les professions libérales, L. 723-10-1 et R. 723-39 pour les avocats.

<sup>95</sup> Ce dispositif est régi par les articles L. 161-22 et D. 161-2-5 à D. 161-2-21 du Code de la sécurité sociale pour les salariés ; par l'article L. 634-6 du code de la sécurité sociale pour les artisans et commerçants ; par l'article L. 643-6 du code de la sécurité sociale pour les professions libérales ; par l'article L. 732-39 du code rural et de la pêche maritime pour les exploitants agricoles ; par l'article L. 723-11-1 du code de la sécurité sociale pour les avocats et par l'article L. 84 du code des pensions civiles et militaires pour les fonctionnaires.

<sup>96</sup> Ce dispositif est régi par la loi n° 2013-185 du 1er mars 2013 portant création du contrat de génération et par le décret n° 2013-222 du 15 mars 2013 relatif au contrat de génération.

fiscalité dérogatoire. Aux termes de l'article 403 du Code général des impôts, les droits de consommation que doivent supporter les consommateurs de rhum dans ces départements s'élèvent seulement à 859,79 euros par hectolitre (dans la limite de 120 000 hectolitres d'alcool pur par an), contre 1718,61 euros pour les autres produits, soit deux fois moins. Cela peut réduire le prix de ce produit et inciter à sa consommation, ce qui contrevient aux objectifs les plus élémentaires de la politique de santé publique en la matière.

**Dans le domaine de l'épargne salariale, des objectifs contradictoires sont recherchés.** Des dépenses fiscales et des niches sociales s'illustrent par la divergence des objectifs qu'elles poursuivent. Certaines encouragent l'épargne de précaution pour les personnes aux faibles ressources, tandis que d'autres incitent au déblocage de fonds placés sur des plans d'épargne d'entreprise en vue de stimuler la consommation des ménages.

**Des dispositifs dérogatoires sont parfois adjoints à des prélèvements dont ils contredisent la logique.** Indépendamment de leur objectif, l'existence même de dispositifs dérogatoires est parfois incompatible avec l'esprit des prélèvements auxquels ils s'appliquent. Par exemple la CSG, lors de sa création, a été pensée comme un prélèvement universel s'inscrivant dans une logique de solidarité. Son ambition était de faire contribuer tous les revenus au financement du système de protection sociale. Or, en vertu d'un certain nombre de dispositifs dérogatoires, certains éléments de revenus ne sont pas inclus dans l'assiette de la CSG, ce qui est contraire à son esprit d'universalité.



Section 2. Les objectifs du système fiscal ne sont parfois pas énoncés de façon adéquate

*§ 1. Les objectifs poursuivis par le système fiscal sont parfois fluctuants*

**Introduction.** Certains éléments du système fiscal sont inefficaces car leur objectif est fluctuant : il se modifie avec le temps. Il peut par exemple s'élargir, ce qui a pour effet de réduire le caractère ciblé d'un dispositif.

**L'objectif des dispositifs dérogatoires en faveur des activités de service aux particuliers s'est dissout.** Certaines dépenses fiscales en faveur des activités de service aux particuliers sont devenues, au fil du temps, très poreuses. Initialement, des exonérations visant à stimuler l'emploi dans le secteur ont été créées au bénéfice des activités de soutien scolaire à domicile ou de cours à domicile. Toutefois, la circulaire<sup>97</sup> qui définit ces activités étend leur périmètre bien au-delà des cours de soutien scolaire dispensés à des élèves ou à des étudiants, pour englober plus ou moins tous les types de cours à domicile, et ce quel que soit leur objet, fût-il dénué de lien avec l'éducation (comme le coaching sportif), voire fantaisiste (à l'instar des cours d'astrologie ou de belote). Cette dérive présente le risque de diluer l'incitation dont la mesure est vectrice, et d'augmenter de manière incontrôlée son coût pour les finances publiques.

**De même, les exemptions d'assiettes qui permettent d'alléger la fiscalité des titres restaurant ou des chèques vacances ont vu leur objectif se désagréger.** Le dessein initial de ces dispositifs était de stimuler les secteurs du tourisme et de la restauration. Or, la nature des biens et services que ces chèques permettent d'acheter s'est progressivement

---

<sup>97</sup> Document d'instruction DGCIIS – n°1-2012 du 26 avril 2012.

élargie, jusqu'à englober des produits de consommation courante, pouvant être acquis sur le lieu de résidence principale des bénéficiaires et pas seulement sur leur lieu de villégiature. Par exemple, les titres restaurants sont souvent admis dans les enseignes alimentaires de la grande distribution, et les chèques vacances sont acceptés en règlement de dépenses de loisir ou d'habillement par certains magasins. Ce dispositif, dont l'objectif était initialement très ciblé, s'est donc mué en une subvention générale à la consommation. Son efficacité s'en trouve mécaniquement compromise. Il peine également à remplir son objectif social consistant à inciter les ménages défavorisés qui en bénéficient au départ en vacances, puisque ces derniers ont tendance à préférer utiliser ces moyens de paiement en règlement de dépenses d'appoint<sup>98</sup>. Par ailleurs, les salariés les plus modestes, qui sont le public cible de ce dispositif dans l'esprit du législateur, n'en sont pas les premiers bénéficiaires d'un point de vue quantitatif, puisque plus de 95% des émissions de chèques vacances profitent aux salariés des entreprises dotées de comités d'entreprises et aux agents de la fonction publique.

*§ 2. Certains dispositifs fiscaux ou sociaux dérogatoires ont des objectifs mal définis et peu clairs*

**Les objectifs de certains dispositifs sont flous ou mal définis, ce qui nuit à leur efficacité.** Dans ce cas, la notion même d'efficacité est d'ailleurs difficile à concevoir : puisque l'efficacité de la fiscalité peut s'entendre comme sa capacité à atteindre ses objectifs, il est difficile de mesurer l'efficacité d'un dispositif fiscal dont l'objectif n'est pas clairement établi.

---

<sup>98</sup> Rapport annuel de la Cour des comptes, 2006.

**Ce travers est fréquent pour les dépenses fiscales dont l'existence est ancienne**, comme le montant réduit qui s'applique aux DOM pour le poinçonnage des ouvrages en or et platine, dont le but n'est pas explicitement affirmé (aux termes de l'article 527 CGI, dans les DOM, cette contribution est fixée à un euro par ouvrage marqué pour les ouvrages en or et platine, et à un euro pour les ouvrages en argent, contre huit et quatre euros respectivement en métropole).

**Un autre exemple illustre ce phénomène : la fiscalité des plus-values professionnelles** pêche également par une absence de logique d'ensemble et d'objectifs clairement énoncés. En la matière, plusieurs exonérations ont été créées ou modifiées au cours des années, qui bénéficient à la fois aux petites et aux moyennes entreprises, incitant tantôt à la cession à titre onéreux des entreprises, tantôt à la cession à titre gratuit, sans avantager – et donc sans inciter efficacement – à un type de transmission plutôt qu'un autre.

*§ 3. Certains dispositifs ou prélèvements n'ont pas d'objectif du tout*

**Certaines mesures n'ont pas à proprement parler d'objectif, si ce n'est générer des recettes.** Le législateur manifeste une tendance, depuis une quinzaine d'années, à multiplier les prélèvements spécifiques, levés sur des dépenses particulières, au gré des besoins de recettes<sup>99</sup>. Pêle-mêle et sans exhaustivité, il est possible de citer quelques exemples de tels prélèvements : la taxe additionnelle à la taxe sur les certificats

---

<sup>99</sup> *Les limites de la créativité fiscale* – Revue Droit des sociétés - Août 2008 - n° 8-9, LexisNexis Jurisclasseur.

d'immatriculation<sup>100</sup>, la taxe sur les poissons, crustacés et mollusques (introduite par la loi de finances rectificative pour 2007<sup>101</sup> et supprimée depuis), la taxe exceptionnelle sur les entreprises pétrolières (instituée par l'article 67 de la loi de finances rectificative pour 2007<sup>102</sup> et reconduite par l'article 18 de la loi de finances initiales pour 2009<sup>103</sup> et <sup>104</sup>, elle a pour assiette la part de la provision pour hausse des prix supérieure à quinze millions d'euros, inscrite dans les comptes d'entreprises qui conduisent en France, comme activité principale, des opérations de transformation de pétrole brut ou de distribution des produits de cette transformation) ou encore la taxe générale sur les activités polluantes appliquée aux huiles et lubrifiants à usage perdu<sup>105</sup>.

**Ces prélèvements n'ont pas pour objectif d'inciter ou de dissuader certains comportements** de la part des agents économiques. Ils pénalisent parfois des activités économiques qui, a priori, n'exercent pas d'externalités négatives et, à ce titre, ne méritent pas d'être frappées par des mesures fiscales dissuasives. C'est notamment le cas de la contribution qui pèse sur les fabricants ou distributeurs de dispositifs médicaux, tissus et cellules, produits de santé autres que les médicaments et prestations associées<sup>106</sup>, ainsi que de la contribution exceptionnelle de régulation des entreprises de vente en gros de spécialités pharmaceutiques<sup>107</sup>. Il existe

---

<sup>100</sup> Article 1010 bis CGI.

<sup>101</sup> Article 60 du CGI.

<sup>102</sup> N° 2007-1824 du 25 décembre 2007 .

<sup>103</sup> Revue de Droit Fiscal - 15 Janvier 2009 - n° 3 - Reconduction de la taxe exceptionnelle sur la provision pour hausse des prix des entreprises pétrolières.

<sup>104</sup> Revue de Droit Fiscal - 7 Février 2008 - n° 6 - Création d'une taxe exceptionnelle sur la provision pour hausse des prix des entreprises pétrolières (article 67).

<sup>105</sup> Article 266 sexies et suivants du Code des douanes, art. 33 LFI pour 2008.

<sup>106</sup> Prévue par l'article L. 245-5-1 du code de la sécurité sociale, introduite par l'article 17 de la LFSS pour 2004 (Loi n° 2003-1199 du 18 décembre 2003 de financement de la sécurité sociale pour 2004).

<sup>107</sup> Article 9 LFSS 2008, loi n° 2007-1786 du 19 décembre 2007 de financement de la sécurité sociale pour 2008.

même des arguments qui justifieraient une fiscalité plus légère pour ces secteurs.

Ces prélèvements ne répondent pas non plus à une volonté de redistribution. Ils relèvent le plus souvent de la fiscalité affectée : ce sont des impôts et taxes affectés non pas au budget général de l'État mais à une entité en particulier. Cette « créativité fiscale » nuit à la cohérence du système fiscal.

*§ 4. Certaines mesures persistent alors qu'elles sont devenues sans objet*

**Des mesures datées survivent parfois à leur objectif.** Si l'objectif poursuivi peut se diluer, il peut également perdre de sa pertinence, voire devenir sans objet. Effectivement, lorsque des dépenses fiscales ou des niches sociales, par exemple, sont introduites, elles sont souvent difficiles à remettre en cause, et donc rarement supprimées par la suite. Dans ce cas, des mesures parfois censées être provisoires deviennent *de facto* permanentes. Et pour cause, la création d'une dépense fiscale suscite généralement l'émergence de groupements d'intérêts, qui militent de façon parfois très active pour que le dispositif dont ils bénéficient et grâce auxquels ils s'enrichissent parfois soit maintenu voire étendu. Selon la formule de Jacques Delpla, membre du Conseil d'analyse économique, « *dans chaque niche fiscale il y a un chien qui aboie.* »

Aussi, entre 2002 et 2010, seulement 32 dépenses fiscales ont elles été supprimées en France<sup>108</sup>. Ce chiffre est d'ailleurs surestimé : certaines de ces suppressions concernent des dispositifs qui, certes, n'ont plus d'impact sur le budget de l'État, mais qui en ont un sur les finances publiques. Ainsi,

---

<sup>108</sup> Conseil des prélèvements obligatoires, *Entreprises et niches fiscales et sociales*, octobre 2010, p.58.

les dépenses fiscales considérées comme supprimées incluent treize dispositifs dérogatoires relatifs à la taxe sur les salaires. La recette de cette taxe a été totalement transférée à la Sécurité sociale en 2007<sup>109</sup>. Les mesures concernées n'ont donc plus d'impact sur le budget de l'État, car elles ne minorent plus une recette reçue par l'État. Pour autant, elles continuent d'exister, et diminuent les recettes de la Sécurité sociale.

Certains dispositifs ont été supprimés non pas en application d'une volonté politique déterminée, mais de façon passive, du fait de la disparition du prélèvement auquel ils se rattachaient. La suppression de l'imposition forfaitaire annuelle des sociétés (IFA) le 1<sup>er</sup> janvier 2014 a entraîné mécaniquement la disparition de toutes les dépenses fiscales qui s'y rattachaient. Ce prélèvement était dû par les personnes morales soumises à l'IS dont le chiffre d'affaires hors taxe et hors produits financiers excédait quinze millions d'euros.

Cette inertie du système fiscal pose un problème de coût pour les finances publiques, et donc d'efficacité, mais aussi par certains aspects d'équité, puisque ce coût est supporté indistinctement par l'ensemble des contribuables tandis qu'un nombre restreint de bénéficiaires en retire des gains.

Dans un effort de recensement des dispositifs fiscaux dérogatoires, mené en juin 2011, l'IGF observait que 40% des dépenses fiscales, représentant 50% du coût global de l'ensemble des dépenses fiscales pour le budget de l'État, et 27% des niches sociales, avaient été introduites avant 1991 et persistaient encore aujourd'hui. Parmi ces dépenses fiscales, plus d'une sur cinq n'avait connu aucun changement depuis vingt ans. Dans cette situation, même en postulant que ces mesures étaient adaptées à leur but au moment de leur création, un risque existe qu'elles soient devenue inadéquates avec le temps.

---

<sup>109</sup> Mesure introduite par l'article 5 de la LFR pour 2007, et pérennisée par l'article 54 de la LFI pour 2008.

**Les dispositifs datés sont fréquents dans la fiscalité applicable à l'outre-mer.** Ainsi, au moment de la création de la TVA, la décision a été prise de ne pas appliquer, de manière provisoire, cette taxe en Guyane. Malgré cette qualification temporelle, la TVA n'est toujours pas appliquée en Guyane aujourd'hui<sup>110</sup> quelque soixante ans après, et le bénéfice de cette inapplicabilité a entre-temps été étendu à Mayotte, devenue département d'outre-mer en 2011 seulement, ce qui rend cette décision d'autant plus contestable. Il semble en effet raisonnable d'affirmer que dans l'esprit du législateur à l'époque, cette mesure par essence provisoire n'avait pas vocation à perdurer pendant plus d'un demi-siècle. Elle était en fait justifiée par des motifs qui ont cessé d'exister, à savoir l'absence de base taxable en Guyane, dont l'essentiel de l'activité économique dans le secteur formel a longtemps dépendu dans sa quasi-totalité du secteur aérospatial. En 2013, le produit intérieur brut (PIB) de la Guyane s'élevait à 3,919 milliards d'euros, et la consommation des ménages à 1,834 milliards d'euros, ce qui montre l'existence d'une large base taxable aujourd'hui<sup>111</sup>. Selon les années, le taux de croissance du PIB est le plus souvent supérieur au taux constaté en métropole.

---

<sup>110</sup> Article 294 du CGI.

<sup>111</sup> Insee - Cerom - Comptes rapides, Guyane 2014.

### Section 3. La fiscalité est parfois inadaptée à ses objectifs

#### *§ 1. Certains prélèvements sont inefficaces car ils ont été créés sans réflexion préalable*

**Le manque de réflexion mené lors de l'introduction de mesures fiscales nouvelles peut être un obstacle à leur efficacité.** Il arrive que des textes fiscaux soient créés ou modifiés sans se soucier de leur cohérence avec le contexte normatif dans lequel ils s'insèrent, et sans qu'une analyse préalable suffisante soit menée.

#### **L'absence de réflexion peut porter sur plusieurs aspects.**

*L'adéquation à l'objectif poursuivi* d'une mesure de nature fiscale est un point qui est également passé sous silence dans bien des cas. L'outil fiscal n'est pas nécessairement le moyen adéquat pour atteindre le but recherché, et d'autres mesures, de nature budgétaire par exemple, pourraient s'avérer mieux adaptées. Pourtant, une analyse comparative des avantages et des inconvénients des instruments disponibles n'est que rarement réalisée, ce qui donne parfois lieu à des choix qui apparaissent inadaptés à la lumière d'études rétrospectives. Par exemple, au moment où l'interdiction de fumer dans les lieux publics a été introduite, deux solutions ont été envisagées pour compenser les effets négatifs que cette loi pourrait exercer sur les buralistes. La première option, qui n'a pas été retenue, consistait à accorder aux buralistes des subventions pour encourager la modernisation de leurs commerces. La seconde, qui a été retenue, et introduite par la loi de finances rectificative pour 2006<sup>112</sup>, reposait sur un crédit d'impôt de 25% des frais engagés pour rénover les débits de tabac. Or, à effet égal, cette seconde mesure est plus coûteuse que la première, car les dépenses de travaux répondant aux critères fixés

---

<sup>112</sup> Loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006.



par la loi donnent non seulement lieu à un crédit d'impôt, mais sont en sus déductibles du résultat imposable, ce qui génère donc à la fois un coût direct et, indirectement, une perte de recettes pour les finances publiques.

*Le coût de la mesure* peut ne pas avoir fait l'objet d'une évaluation chiffrée.

Ce problème est très fréquent lorsqu'une mesure existante est étendue.

*Le contrôle, enfin, est souvent négligé.* Le législateur omet dans certains cas de réfléchir aux moyens et à la possibilité même de contrôler la régularité de l'utilisation des dispositifs qu'il crée. Dans certains cas, la conception des dispositifs les rend intrinsèquement difficiles à contrôler, par exemple lorsque leur attribution est soumise à des conditions dont le respect est difficilement vérifiable.

*§ 2. Certains dispositifs sont inefficaces car ils sont sous-calibrés par rapport à leur objectif*

**Certaines mesures ne parviennent pas à atteindre leur objectif faute de revêtir une ampleur suffisante.** Pour qu'une mesure incitative soit efficace, il faut qu'elle mobilise des moyens suffisants pour rendre l'incitation significative. Aussi certains dispositifs fiscaux sont-ils sans effet par manque d'envergure. L'insuffisance d'un dispositif peut être relative, surtout lorsqu'il se rapporte à des politiques publiques dont les budgets sont conséquents (dans le domaine de l'enseignement ou de la défense par exemple, qui représentent des enjeux financiers substantiels, un dispositif fiscal de faible ampleur sera dilué dans une masse budgétaire qui le dépasse, et n'aura donc aucun effet). L'insuffisance peut aussi être perçue en termes absolus. Ce dernier problème est, dans les faits, assez fréquent. De nombreuses dépenses fiscales sont, par exemple, inefficaces en raison d'un phénomène de « saupoudrage ». Trop dispersées et sous-calibrées,

leur portée peut être symbolique et donc l'incitation qu'elles véhiculent insuffisante.

**Plusieurs cas de figure illustrent ce phénomène.** Par exemple, le supercarburant consommé en Corse bénéficie d'une réduction de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)<sup>113</sup>. Or, cette réfaction ne s'élève qu'à un euro par hectolitre. Du fait de ce dimensionnement modeste, la réduction de prix pour le consommateur final est très modérée – moins de 1% du prix net payé à la pompe, soit une économie inférieure à dix euros par an et par véhicule pour une consommation annuelle de supercarburant de 1000 euros. Quand bien même la mesure serait perceptible pour le consommateur, une incitation à acheter du supercarburant plutôt que de l'essence sans plomb soulève en elle-même des interrogations et semble contestable, puisque le premier est plus polluant que la seconde.

De même, le taux réduit de TICPE dont bénéficient les taxis<sup>114</sup> leur permet de réaliser une économie d'impôt atteignant quelques centaines d'euros par an, soit moins de deux euros par jour et donc, au mieux, quelques dizaines de centimes par course<sup>115</sup>. Au final, l'effet sur les consommateurs est peu ou pas perceptible, ce qui compromet sérieusement l'efficacité de cette mesure.

Plus largement, au-delà de ces deux cas particuliers, l'IGF a identifié dix dépenses fiscales relatives aux énergies fossiles et destinées aux entreprises entraînant une économie fiscale annuelle de moins de 750 euros<sup>116</sup>. Dans le même ordre d'idée, l'exonération de taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel (TICGN), dont bénéficiaient les particuliers

---

<sup>113</sup> Article 265 quinquies du code des douanes.

<sup>114</sup> Article 265 sexies du Code des douanes.

<sup>115</sup> Inspection générale des finances, *Rapport du Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales*, juin 2011, p. 96.

<sup>116</sup> Inspection générale des finances, *Rapport du Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales*, juin 2011, p. 96.

jusqu'au 1er avril 2014<sup>117</sup> pour le gaz naturel utilisé pour chauffer leur habitation, représentait en moyenne, en 2010, un avantage fiscal de 24 euros par an et par foyer.

*§ 3. Le phénomène de captation des avantages par des intermédiaires nuit à l'efficacité des dispositifs incitatifs*

**La captation par des intermédiaires des avantages fiscaux qu'ils offrent aux contribuables limite souvent l'efficacité des dispositifs incitatifs.**

Certaines dépenses fiscales, par exemple, ont donné lieu au développement d'entreprises qui commercialisent des services de conseil ou d'assistance aux contribuables désireux d'en bénéficier. Ils perçoivent une rémunération en contrepartie d'une aide à la mise en œuvre de ces dispositifs. La nécessité de faire intervenir des intermédiaires spécialisés naît bien souvent de la complexité des dispositifs dérogatoires. L'une des raisons qui peut pousser un contribuable à recourir à leurs services, et à leur céder sous forme d'honoraires une partie de l'avantage fiscal réalisé, tient souvent à leur incapacité à bénéficier eux-mêmes de ces dispositifs.

Souvent, le niveau de captation du dispositif incitatif par les prestataires de services rémunérés qui agissent comme intermédiaires est particulièrement important. Les prestataires qui fournissent des services de défiscalisation à des particuliers, leur permettant de réduire le montant de leur IRPP, prélèveraient en moyenne 15% de l'avantage fiscal, et parfois bien plus<sup>118</sup>. Cela diminue l'ampleur de l'incitation, et réduit donc mécaniquement son efficacité.

---

<sup>117</sup> Circulaire du 29 avril 2014.

<sup>118</sup> Inspection générale des finances, *Rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales*, juin 2011, p.29-37.

**Quels dispositifs sont concernés ?** Ce problème concerne au premier chef les particuliers, qui pour la plupart n'ont pas les compétences ou le temps nécessaires pour étudier eux-mêmes les possibilités d'optimisation existantes et d'entreprendre les démarches nécessaires pour en bénéficier. Elle se pose aussi pour les entreprises, mais dans une moindre mesure, car ces dernières peuvent disposer en interne des ressources nécessaires, comme des services juridiques ou fiscaux. Elles peuvent aussi dégager plus facilement les ressources financières nécessaires pour recourir à une compétence externe (avocats, experts-comptables ou fiscalistes). Pour les particuliers, l'offre de produits intermédiés est particulièrement répandue pour certains dispositifs dérogatoires, c'est-à-dire les dépenses fiscales et les niches sociales. Environ 8% des dépenses fiscales seraient concernées par ces situations de captation<sup>119</sup>.

**Par exemple, les opérations d'investissement dans des petites et moyennes entreprises (PME),** qui ouvrent droit à des allègements fiscaux au titre de l'IRPP<sup>120</sup> et de l'ISF<sup>121</sup>, s'effectuent en grande partie à l'aide d'intermédiaires, spécialisés dans le capital-investissement, c'est-à-dire dans la levée de fonds destinés à être investis dans les fonds propres de sociétés non cotées en Bourse. Or, cette industrie pratique des tarifs particulièrement élevés. Leurs clients, en l'occurrence des particuliers souhaitant investir dans des PME pour réduire leur impôt, doivent classiquement acquitter des frais d'entrée initiaux, des frais de gestion récurrents, et des frais de rachats lorsqu'ils souhaitent liquider leur participation, ce qui peut représenter près de 40% des fonds investis.

---

<sup>119</sup> *Ibid.*

<sup>120</sup> Article 200-0 A du CGI.

A l'IR, la réduction est de 18% depuis article 83 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

<sup>121</sup> Article 885-0 V bis du CGI.

Les souscriptions au capital de petites et moyennes entreprises ouvrent droit à une réduction d'impôt de 50% pour l'ISF. Cette réduction est limitée à 45 000 €.

**Les dispositifs fiscaux en faveur de l'investissement immobilier locatif sont également concernés** par cette tendance. Les services de défiscalisation reposant sur ces dispositifs fiscaux, comme par exemple sur la loi Pinel, sont pratiquement industrialisés et vendus en masse à des particuliers. Un grand nombre de sociétés spécialisées se sont en effet développées sur le segment des dépenses fiscales relatives à l'immobilier locatif, et proposent des services aux particuliers souhaitant alléger leur charge fiscale au moyen d'investissements immobiliers. Ces opérateurs interviennent sur ce qu'il convient d'appeler un marché de l'optimisation, devenu très professionnalisé. Ils commercialisent des produits de placement, dits de défiscalisation, qui permettent aux contribuables de bénéficier de dépenses fiscales destinées à promouvoir l'investissement dans l'immobilier locatif. L'accès à ces produits est fourni en échange d'une rémunération, justifiée par le service rendu par le prestataire, qui dispense leurs clients du temps et des efforts de réflexion nécessaires à l'utilisation des dispositifs en question.

Parmi ces produits de placement, un grand nombre concerne des résidences avec services, destinées aux étudiants ou aux personnes âgées dépendantes par exemple. Un tiers des nouvelles constructions de résidences avec services environ seraient édifiées dans le but d'être vendues dans le cadre de services de défiscalisation<sup>122</sup>. Les logements qui font partie de ces résidences peuvent être loués sous le statut de loueur en meublé professionnel. En effet, ces résidences rassemblent plusieurs logements qui ont vocation à être loués, ce qui permet d'atteindre un volume de loyers perçus suffisant pour qu'un contribuable puisse bénéficier de ce statut. Les immeubles bâtis dans le cadre de ces programmes sont communément divisés en plusieurs lots de copropriété, qui sont achetés en nombre variable par les investisseurs souhaitant

---

<sup>122</sup> Inspection générale des finances, *Rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales*, juin 2011, p.79-93.

optimiser leur impôt sur le revenu. La société qui commercialise le produit de placement assure la gestion des résidences, déchargeant ainsi les clients de cette tâche. Elle fournit aussi, souvent, des solutions de financement aux clients. Ces services de financement sont alors eux-mêmes étudiés pour minimiser la charge fiscale, et allient par exemple un prêt *in fine* finançant la totalité du montant de l'acquisition à un produit d'épargne par capitalisation. Ce dernier est abondé initialement par un premier versement puis alimenté régulièrement par les loyers issus des logements achetés ; sa durée est égale à l'échéance de l'emprunt et permet, à terme, de le rembourser.

**Le crédit d'impôt recherche (CIR) pâtit également de phénomènes de captation par des intermédiaires.** L'instruction des dossiers pour l'octroi du CIR s'avère souvent longue et complexe, et conduit beaucoup d'entreprises à recourir aux services de sociétés de conseil spécialisées dans l'innovation, ou de cabinets d'avocats. Or, la rémunération de ces prestataires, qui peut être forfaitaire ou être calculée comme un pourcentage du CIR obtenu, capte une partie de la dépense fiscale.

#### *§ 4. L'outil fiscal choisi est parfois inadapté à l'objectif*

Les dispositifs fiscaux sont quelquefois inaptes à atteindre le but qui leur est assigné car ils ne constituent pas l'outil d'intervention publique le plus adapté. Dans certains cas, des aides budgétaires directes ou des subventions seraient plus appropriées pour atteindre un objectif de politique publique que la fiscalité.

**Conclusion.** En résumé, le législateur fait donc coexister des mesures qui poursuivent des intérêts divergents voire incompatibles. Cela nuit à

l'efficacité de ces mesures : elles ne peuvent pas toutes atteindre leur objectif, mais ont un coût parfois substantiel.

## **Conclusion du titre 1**

La complexité du système fiscal français nuit nettement à son efficacité. La France se distingue par une extrême sophistication de son impôt, qui confine parfois à l'absurde. Les comparaisons internationales mettent en relief cette complexité, qui est significativement plus grande en France que dans d'autres pays.

Les causes de cette singularité française sont multiples. Elles sont en partie historiques et s'expliquent aussi par les caractéristiques du droit français.

De plus, le système fiscal français comporte des incohérences qui desservent son efficacité. Les objectifs ne sont pas toujours cohérents et s'avèrent souvent contradictoire ; certaines mesures poursuivent trop d'objectifs pour être capables de les atteindre. L'efficacité pâtit également de la profusion de dispositifs incitatifs.



*« La chose la plus difficile à comprendre au monde c'est l'impôt sur le revenu. »*

Albert Einstein<sup>123</sup>

## **TITRE 2**

### **LA RECHERCHE D'ÉQUITÉ EST CONTRARIÉE PAR CERTAINS ÉLÉMENTS DE LA STRUCTURE DE LA FISCALITÉ FRANÇAISE**

#### **Chapitre introductif**

**Qu'est-ce que l'équité en matière de fiscalité ?** L'équité en matière fiscale est atteinte lorsque les prélèvements obligatoires sont adaptés aux capacités des contribuables à les acquitter. Un système fiscal équitable traite les contribuables avec justice, c'est-à-dire que la charge fiscale qu'ils doivent supporter est proportionnée à leurs capacités contributives, et que les prestations financées par l'impôt sont accordées à ceux qui en ont le plus besoin.

La question de l'équité ne se pose pas que pour les particuliers. Elle vaut également pour les entreprises. Par exemple, les grandes entreprises, ou les firmes multinationales (FMN), se trouvent parfois très avantagées par le système fiscal en comparaison avec les petites et moyennes entreprises et celles qui n'ont pas de présence en dehors du territoire français, ce qui peut être considéré comme inéquitable.

---

<sup>123</sup> Citation attribuée à Albert Einstein par Leo Mattersdorf, son comptable, dans Time Magazine – Letters: Feb. 22, 1963

**Typologie de l'équité.** L'équité recouvre plusieurs aspects, dont les prémisses ont été énoncées par Aristote dans *Éthique à Nicomaque*.

*L'équité verticale*, tout d'abord, implique que la charge fiscale soit répartie de façon juste entre des contribuables dont les niveaux de revenus et de patrimoine sont différents. Autrement dit, le système fiscal doit tenir compte des inégalités de ressources entre les contribuables soumis aux mêmes impôts.

*L'équité horizontale*, ensuite, consiste à appliquer des pressions fiscales différentes à des personnes qui ont des caractéristiques différentes (en termes de situation familiale ou de handicap par exemple). Ainsi, un système fiscal équitable taxera proportionnellement moins et fournira plus de prestations sociales à un couple avec plusieurs enfants qu'à une personne célibataire.

*Au-delà de ces quelques éléments de définition, il n'existe pas une seule et unique définition de l'équité fiscale.* L'équité est une notion protéiforme, qui répond à plusieurs acceptions. Aussi un système fiscal ne peut-il jamais être parfaitement équitable ou, à l'inverse, totalement inique. La réalité est le plus souvent nuancée et se situe à mi-chemin entre ces deux extrêmes. Certains aspects de la fiscalité peuvent être équitables, d'autre beaucoup moins. Ceci vaut pour le cas français. Nous nous efforcerons de mettre en exergue les situations dans lesquelles l'impôt est équitable, mais aussi de signaler et d'analyser les éléments inéquitables qui le composent, de relever les difficultés qui contrarient la recherche d'équité, et de formuler dans la mesure du possible des recommandations pour accroître l'équité fiscale.

## Pourquoi l'équité est-elle nécessaire ?

*La nécessité de l'équité constitue une opinion ancienne.* Dès le XVIII<sup>e</sup> siècle, Adam Smith<sup>124</sup> affirmait, dans la première des quatre maximes qu'énonce la partie de son ouvrage consacrée à l'impôt et aux dépenses publiques, que « *Les sujets d'un État doivent contribuer au soutien du gouvernement, chacun, le plus possible, en proportion de ses facultés.* »

*Le fait de soumettre un système fiscal à un impératif d'équité est aussi un choix politique,* ce qui donne de la force à cet impératif. Les objectifs d'un système fiscal sont le résultat de décisions politiques, et plus largement de l'histoire de chaque pays, des choix de société globalement partagés par ses citoyens et exprimés par leurs suffrages, ainsi que de la tradition d'action politique qui y prévaut. Benjamin Disraeli<sup>125</sup>, lorsqu'il était ministre des finances du Royaume-Uni, affirma : « *En matière d'impôt, il faut tenir compte des mœurs du peuple, au moins autant que des principes de la science*<sup>126</sup>. »

La plupart des pays développés à économie de marché (PDEM) cherchent à atteindre, à des degrés différents, un objectif d'équité, et sont soucieux de l'efficacité de leur système fiscal. Le cas français, sur lequel notre étude se focalisera, est toutefois éminemment singulier. La France se distingue en effet par une forte présence de l'État. Contrairement aux pays anglo-saxons par exemple, où l'initiative privée est valorisée et où le rôle de l'État est soigneusement contenu et parfois considéré avec méfiance, la France

---

<sup>124</sup>SMITH Adam, *Richesse sur la nature et les causes de la richesse des nations*, Des Impôts, livre V, chapitre II, 2<sup>e</sup>me section, 1776.

<sup>125</sup> Commons Hansard, Commons Debates, Commons Sitting of 30 April 1852, Series 3, Vol. 121, cc9-88.

Disponible sur <http://hansard.millbanksystems.com/commons/1852/apr/30/ways-and-means-the-budget>

<sup>126</sup> « *In questions of finance, the feelings of the people must be considered as well as the principles of science.* »

accorde traditionnellement un rôle étendu à l'État et lui assigne de nombreuses missions, tant dans la sphère économique que dans le domaine social.

Dans tous les cas, l'exemple français se prête bien à une étude de l'équité de sa fiscalité. Effectivement, porter un jugement sur le caractère plus ou moins équitable d'un système fiscal, pointer les obstacles qui se dressent face à son équité et proposer des solutions pour la renforcer n'a de sens que si le système fiscal en question érige l'équité comme objectif à atteindre. Mesurer l'équité de la fiscalité d'une nation dont le législateur ne se soucierait pas d'équité et n'utiliserait pas l'outil fiscal à cette fin ne serait pas d'une grande utilité et aurait peu de sens.

*L'équité est nécessaire au consentement, qui est lui-même une condition de l'efficacité.* Les contribuables sont sensibles à l'équité, et sont d'autant plus portés à remplir spontanément leurs obligations fiscales qu'ils ont le sentiment de percevoir un « juste retour » en contrepartie des prélèvements qu'ils versent<sup>127</sup>. Une fiscalité équitable procure aux contribuables un sentiment de justice, et les rend plus enclins à consentir spontanément au paiement de l'impôt et à comprendre sa nécessité, et les pousse à être moins tentés de se livrer à des pratiques d'évitement de l'impôt.

Un impôt inéquitable est, au contraire, plus difficilement acceptable. S'il génère des situations d'injustice, des réticences peuvent se faire jour. Un exemple peut être trouvé dans l'histoire britannique récente. En 1990 a été introduite, en Grande-Bretagne, la *Community Charge*, plus couramment appelée *poll tax*. Il s'agissait d'une capitation, c'est-à-dire d'un prélèvement par tête, applicable en l'espèce à chaque adulte. Son montant était forfaitaire et son taux proportionnel. Ce prélèvement n'était donc pas

---

<sup>127</sup>Conseil des prélèvements obligatoires, *La fraude aux prélèvements obligatoires et son contrôle*, Mars 2007.

modulé en fonction des ressources des contribuables. Il pénalisait, en conséquence, les foyers les plus modestes. Considéré comme injuste par une grande partie de la population, ce dispositif se heurta à un rejet massif, qui prit la forme d'un boycott accompagné d'émeutes, dont le point culminant fut atteint le 31 mars 1990 – soit quelques jours avant l'entrée en vigueur de la *poll tax* – avec le soulèvement de Trafalgar Square, à Londres<sup>128</sup>. La mesure a finalement été retirée, entraînant accessoirement dans sa chute le gouvernement de l'époque, dirigé par Margaret Thatcher. Si l'équité est propice à l'acceptation de l'impôt, il se trouve que ce consentement à l'impôt renforce son efficacité. En effet, un impôt que les contribuables acceptent et donc acquittent fournira des recettes plus importantes aux finances publiques. En outre, le coût qu'occasionne le contrôle du respect par les contribuables de leurs obligations fiscales sera moindre. Plus qu'une comptabilité, il existe donc une synergie entre la recherche d'équité et l'objectif d'efficacité.

**Historiquement, la recherche d'une fiscalité équitable s'est manifestée dès l'après-guerre.** C'est à l'orée de la Seconde Guerre mondiale que la recherche de l'équité a été érigée en axe structurant de la fiscalité française.

Par exemple, le décret du 9 décembre 1948<sup>129</sup>, qui institua notamment l'IRPP, obéissait déjà en partie à une volonté d'introduire plus d'équité dans l'imposition des particuliers. Dès sa création, l'IRPP a en effet été doté d'éléments de progressivité, que l'on retrouve dans les deux composantes de cet impôt, à savoir la taxe proportionnelle et la surtaxe progressive. La taxe proportionnelle, d'une part, n'était pas véritablement proportionnelle malgré son nom, puisqu'elle prévoyait des taux différents en fonction des

---

<sup>128</sup> GROSS, David M., *99 Tactics of Successful Tax Resistance Campaigns*, CreateSpace Independent Publishing Platform, 2014.

<sup>129</sup> Décret n°48-1986 du 9 décembre 1948, JORF du 1 janvier 1949, p. 60.

catégories de revenus, des décotes et, surtout, un taux plus faible (9%) pour la partie des revenus inférieure à cent mille francs. La surtaxe progressive, d'autre part, avait pour mission, selon l'exposé des motifs du décret qui l'institue, « *d'ajuster la charge fiscale à la capacité contributive de chacun, cela par le jeu de l'abattement à la base, du quotient familial et du taux progressif*<sup>130</sup> » Elle s'appliquait au revenu global, qu'elle imposait selon un barème progressif de neuf tranches s'échelonnant de 0% à 60% (voire à 77% pour les personnes célibataires). Elle se singularisait par un dispositif dont l'esprit perdure encore aujourd'hui : le quotient familial.

Quelque trois décennies plus tard, c'est à nouveau une volonté d'équité qui a justifié la création d'un impôt sur le patrimoine frappant les particuliers qui possèdent un patrimoine important. Cet impôt sur les hauts patrimoines a été introduit en France en 1981<sup>131</sup>. Il s'agissait de l'impôt sur les grandes fortunes (IGF). Cet impôt était chargé d'une symbolique politique très forte. Sa création s'inscrivait dans une volonté de justice sociale et fiscale. Son histoire fut toutefois très mouvementée. Ce prélèvement a fait l'objet d'une vive controverse dès sa création. Il fut supprimé en 1986, à la faveur de l'alternance politique. Tout comme sa création, cette première suppression était un geste largement symbolique, car les exonérations étaient si nombreuses que l'IGF ne concernait qu'un très petit nombre de contribuables. Mais dès 1989, un impôt similaire fut rétabli, quoique sous un nom différent : l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF). Les caractéristiques de l'ISF, en termes d'assiette et d'exonérations, étaient sensiblement les mêmes que pour l'IGF. Mais sa justification était nouvelle, puisque son produit était destiné au financement d'un nouveau revenu de transfert, créé en faveur de l'équité et de la réduction des inégalités : le revenu minimum d'insertion (RMI).

---

<sup>130</sup> Exposé des motifs du décret n° 48-1986 du 9 décembre 1948, qui porte réforme fiscale des impôts directs, des impôts indirects, des droits d'enregistrement et des droits de mutation (JORF du 1 janvier 1949 p. 60).

<sup>131</sup> Articles 2 à 9 de la loi n° 81-1160 (l'IGF est instauré à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1982).

Seront étudiés successivement :

**Chapitre 1 – Les limites de la progressivité et de la redistribution du système fiscal affectent son équité**

**Chapitre 2 – Les caractéristiques de l'imposition du capital contrarient parfois l'équité et l'efficacité**

## **Chapitre 1 – Les limites de la progressivité et de la redistribution du système fiscal affectent son équité**

### Section 1. Introduction

#### *§ 1. Progressivité, proportionnalité, régressivité : définitions*

**Un prélèvement est dit progressif si le taux d'imposition augmente en même temps que le revenu.** Autrement dit, un prélèvement progressif comporte non pas un mais plusieurs taux d'imposition, organisés selon un barème qui associe un taux à chaque tranche de revenu. Les taux sont croissants en fonction du revenu, de sorte que le taux d'imposition moyen, entendu comme le rapport entre le montant d'impôt à régler et le revenu imposable, est une fonction croissante du revenu.

**Les prélèvements progressifs s'opposent aux prélèvements proportionnels,** dont le taux est unique et constant. Les impôts proportionnels sont souvent désignés par l'expression « *flat tax* ». Certains pays pratiquent un impôt sur le revenu proportionnel. Il s'agit principalement de pays émergents, situés tout particulièrement en Europe centrale et orientale.

Les impôts progressifs diffèrent également des prélèvements régressifs, qui prévoient un taux d'imposition décroissant en fonction de l'assiette.



## *§ 2. Fiscalité et redistribution*

**Qu'est-ce que la redistribution ?** Ce processus consiste à organiser des transferts entre différentes catégories de contribuables. Il peut s'agir de transfert monétaires (allocations ou crédits d'impôt par exemple) ou en nature (à travers l'offre de services publics). Les effets redistributifs de la fiscalité peuvent provenir à la fois des prélèvements et des dépenses publiques qu'ils servent à financer. La redistribution peut porter sur le revenu ou sur le patrimoine.

Le système fiscal peut exercer plusieurs types d'effets redistributifs. De façon parallèle à l'équité, à laquelle elle contribue, la redistribution peut être verticale (lorsqu'elle est mise en œuvre dans le but de réduire des inégalités) ou horizontale (quand elle assure la protection contre des risques sociaux – maladie, vieillesse, charges de famille – indépendamment du revenu). Plus précisément, la redistribution verticale désigne la capacité d'un prélèvement ou d'un revenu de transfert à modifier la répartition des revenus primaires ou du patrimoine. La redistribution horizontale désigne quant à elle la capacité d'un prélèvement ou d'une dépense à provoquer des transferts entre différents types de ménages pour un revenu donné, par exemple des ménages sans enfants vers ceux qui en ont, ou des valides vers les handicapés.

Parmi les prélèvements obligatoires et les dépenses publiques qui ont pour effet de procéder à une redistribution horizontale figurent un certain nombre de dispositifs en faveur des ménages avec enfants. Par exemple, le quotient familial de l'IRPP permet de taxer moins lourdement les ménages ayant des enfants ou se trouvant dans des situations particulières qui diminuent leurs capacités contributives par rapport à d'autres ménages ayant le même niveau de revenu. Les allocations familiales fournissent un revenu de transfert aux ménages ayant des enfants à leur charge. Dans le même esprit, l'assurance maladie n'exige pas de cotisation supplémentaire

de la part des assurés ayant des enfants pour garantir la couverture de ces derniers. D'autres dispositifs sociaux ou fiscaux ont pour objectif d'opérer une redistribution horizontale en faveur des personnes handicapées, à l'instar des allocations pour le financement des frais d'éducation des handicapés et pour l'aide aux adultes handicapés – allocations qui, d'ailleurs, ne sont pas imposées à l'IRPP.

**Les redistributions verticales et horizontales sont souvent liées.** Les effets redistributifs exercés par les prélèvements obligatoires et les dépenses publiques se limitent rarement à une catégorie en particulier.

Si, par exemple, la composition des foyers est corrélée à leur niveau de vie (ce qui est le cas dans les faits, puisque le niveau de vie tend globalement à diminuer à mesure que le nombre de membres de foyer est élevé), alors un prélèvement ou une dépense qui génère une redistribution verticale aura également un effet redistributif horizontal, et *vice versa*. Aussi le fait de verser des revenus de transfert aux familles nombreuses, dans le but de procéder à une redistribution horizontale des ménages sans enfants vers les ménages qui en ont, aura-t-il incidemment un effet redistributif vertical, puisque les ménages sans enfants ont en moyenne un niveau de vie plus élevé que ceux qui en ont.

De même, si la taxation des produits alimentaires était alourdie, l'effet premier consisterait en un impact régressif sur la distribution verticale des revenus, puisque la part des dépenses d'alimentation dans le revenu est d'autant plus faible que le revenu est élevé<sup>132</sup>; à cette conséquence immédiate viendrait se greffer un impact sur la distribution horizontale des revenus puisque, à revenu égal, la part de ces dépenses dans le revenu d'un ménage est d'autant plus importante que ce dernier est composé d'un nombre important de personnes.

---

<sup>132</sup> ANKER, Richard, *et al.* Engel's law around the world 150 years later. *Political Economy Research Institute Working Paper No.*, 2011, vol. 247.

**La redistribution est un outil d'équité**, car elle corrige la répartition primaire des revenus.

La redistribution est un moyen pour le système fiscal de poursuivre un objectif d'équité, en corrigeant l'allocation des ressources effectuée par le marché, de manière à la rendre plus équitable et à réduire les inégalités sociales. La répartition des revenus qui résulte du libre jeu du marché, en effet, n'est pas toujours équitable, et ne peut l'être que par accident : le marché ne poursuit pas un idéal d'équité, et répartit les ressources selon des mécanismes qui ne tiennent pas compte des impératifs de justice sociale. Les propriétés redistributives d'un système socio-fiscal lui permettent d'ajuster cette allocation des richesses par le marché, par le biais de transferts monétaires pouvant prendre la forme de prélèvements obligatoires ou de prestations sociales.

Ceci participe de l'équité, puisqu'il est largement admis, dans la plupart des pays démocratiques, « *que l'impôt juste est celui qui tient compte de cette part non directement attribuable au mérite des individus dans les causes de différences de revenus : on considère donc généralement qu'un impôt est juste s'il opère une certaine redistribution* »<sup>133</sup>. Le degré optimal de redistribution est certes controversé et débattu, et diffère très fortement d'un pays à l'autre, mais son principe est assez largement partagé. Dans la majorité des nations démocratiques, les prélèvements obligatoires sont utilisés par les pouvoirs publics comme des outils de redistribution.

**En outre, la redistribution est également une manifestation de la solidarité entre citoyens**, et pas seulement un outil d'équité. Elle concrétise la solidarité entre les citoyens les plus aisés et les plus modestes, les plus jeunes et les plus âgés, les valides et les handicapés, les ménages sans enfants et ceux qui ont des charges de famille. Elle permet

---

<sup>133</sup> LE CACHEUX Jacques, *Les français et l'impôt*, La documentation française/Odile Jacob, 2008, p. 124.

de protéger les citoyens des aléas de l'existence, à travers le système de protection sociale.

**La redistribution contribue également à l'efficacité de l'impôt**, et ne sert pas uniquement un objectif d'équité. Plus précisément, la redistribution participe de la cohésion et de la stabilité sociale, qui peuvent à leur tour renforcer l'attractivité du pays pour des investisseurs étrangers. À cet égard, elle démontre que la recherche de l'équité est compatible et même complémentaire avec l'efficacité de la fiscalité.

**Comment les prélèvements obligatoires peuvent-ils redistribuer ?** La redistribution peut emprunter plusieurs canaux.

Elle peut s'effectuer à travers les dépenses publiques. L'État peut, par exemple, fournir des revenus de transfert aux citoyens qui en ont besoin (selon des critères préétablis, par exemple les revenus), dans le cadre d'un système de protection sociale.

Elle s'opère également au moyen des prélèvements eux-mêmes, qui peuvent, par exemple au travers d'un barème progressif, réduire les écarts de revenus ou de patrimoine en les imposant différemment selon leur montant.

**Dans quelle mesure le système fiscal français est-il redistributif ?** Dans les faits, le système fiscal français assure, à la fois à travers les prélèvements et les prestations sociales, un niveau de redistribution certain.

Le système fiscal français est redistributif en ce sens qu'il a un effet sur le niveau de vie, mesurable statistiquement. Selon un rapport du groupe de travail sur la fiscalité des ménages<sup>134</sup>, son action diminue de 40% des inégalités de niveaux de vie entre le premier décile et le dernier, c'est-à-

---

<sup>134</sup> LEFEBVRE Dominique, AUVIGNE François, *Rapport sur la fiscalité des ménages*, avril 2014, p.5.

dire entre les 10% des ménages qui ont le niveau de vie le plus élevé et les 10% qui ont le niveau de vie le plus faible. L'ampleur de la redistribution peut aussi s'évaluer d'autres manières. Par exemple, en 2014, la part de foyers fiscaux dont le niveau de vie est inférieur à 10000 euros par an était de 9%, tandis qu'elle s'élèverait à 17% en l'absence de redistribution. Le système fiscal français permet donc de réduire la part des ménages qui ont un niveau de vie très modeste. Cet effet en faveur de la réduction des inégalités de niveau de vie est le fruit des prélèvements à hauteur de 40%, et des prestations pour 60%.

## Section 2. Le manque de progressivité des prélèvements obligatoires obère leur équité

### *§ 1. La progressivité est un instrument d'équité verticale*

**Le fondement théorique de la progressivité** se trouve dans les théories marginalistes en économie : puisque les premiers revenus sont les plus indispensables à la survie, il faut moins les taxer, et taxer davantage les suivants. Un impôt progressif respecte donc l'exigence d'équité verticale, qui commande que les prélèvements fiscaux soient d'autant plus importants – en proportion à leur assiette – que le contribuable considéré dispose de ressources financières importantes. Symétriquement, le ratio entre le bénéfice tiré des dépenses publiques et les ressources financières doit décroître au fur et à mesure que le revenu et le patrimoine des contribuables s'élève.

**La progressivité est favorable à l'équité pour plusieurs raisons.** La progressivité permet à l'imposition d'atténuer les inégalités – les inégalités de revenu, par exemple, dans le cas de l'IRPP. De plus, les facultés

contributives mentionnées par l'article 13 de la DDHC augmentent plus vite que le revenu. C'est par exemple une des conclusions qui peuvent être tirées de la loi d'Engel, dont la pertinence fait l'objet d'évaluations empiriques régulières<sup>135</sup>, selon laquelle la part du budget d'un ménage consacrée aux dépenses alimentaires est d'autant plus importante que son revenu est faible. Plus largement, la satisfaction de besoins élémentaires et l'existence d'un certain nombre de dépenses incompressibles rendent les foyers les plus modestes peu aptes à payer des impôts sans s'appauvrir significativement.

**Les éléments de progressivité présents dans le système fiscal français sont justifiés par un souci d'équité verticale.** C'est pour faire en sorte que les contribuables les plus aisés contribuent plus que les contribuables modestes que des prélèvements progressifs ont graduellement été introduits dans le système fiscal français, assortis de prestations sociales versées sous forme de revenus de transfert, à destination des ménages dont les facultés contributives sont les plus réduites.

*§ 2. Dans le système fiscal français, des prélèvements progressifs côtoient des prélèvements proportionnels*

**Introduction.** La question de la progressivité concerne principalement les prélèvements qui pèsent sur les ménages, pas sur les entreprises. Parmi ces prélèvements, néanmoins, tous ne sont pas progressifs. Les prélèvements progressifs sont même assez minoritaires dans l'imposition des ménages.

---

<sup>135</sup> Engel's Law Around the World 150 Years Later, PERI Working paper n° 247, janvier 2011.

**Certains prélèvements sont progressifs**, ou comportent des éléments de progressivité. Quels sont-ils ? Il en existe plusieurs, dont la progressivité peut avoir des objets différents – revenu, patrimoine, fonds transférés.

Premièrement, l'ISF est progressif par rapport au patrimoine. Son barème, reproduit ci-dessous, comporte plusieurs tranches, soumises à des taux croissants. En conséquence, plus le patrimoine est élevé, plus son imposition sera forte.

#### Barème ISF 2015

Fraction de la valeur nette taxable du patrimoine	Taux applicable
Jusqu'à 800 000 €	0 %
Entre 800 000 € et 1,3 million € (inclus)	0,5 %
Entre 1,3 million € à 2,57 millions € (inclus)	0,70 %
Entre 2,57 millions € et 5 millions € (inclus)	1 %
Supérieure à 5 millions € et inférieure ou égale à 10 millions €	1,25 %
Supérieure à 10 millions €	1,5 %

Ce barème s'applique lorsque le patrimoine net taxable excède 1,3 million d'euros.

Deuxièmement, les droits de mutation à titre gratuit – prélèvements qui frappent les opérations de transfert de patrimoine, à l'instar des donations ou des successions – sont progressifs au regard du volume de patrimoine transféré aux donataires ou aux bénéficiaires.

Troisièmement, l'IRPP est un prélèvement progressif, au regard du revenu. Le taux d'imposition augmente avec le revenu. Son barème comporte plusieurs tranches, assorties de taux d'imposition croissants. La progressivité de l'IRPP n'est donc pas continue.

**Barème pour la déclaration 2016 des revenus de 2015**

<b>Fraction de revenu net imposable</b>	<b>Taux d'imposition</b>
<b>Jusqu'à 9 700 €</b>	<b>0 %</b>
<b>De 9 700 € à 26 791 €</b>	<b>14 %</b>
<b>De 26 791 € à 71 826 €</b>	<b>30 %</b>
<b>De 71 826 € à 152 108 €</b>	<b>41 %</b>
<b>à partir de 152 108 €</b>	<b>45 %</b>

La progressivité de l'IRPP est reconnue comme un principe constitutionnel par la jurisprudence. Le Conseil constitutionnel a effectivement décidé que la possibilité de déduire de l'IRPP le supplément de CSG mis en place par l'article 42 de la loi de finances rectificative pour 1993 n'était pas contraire à la Constitution<sup>136</sup>, au motif que cette disposition « *ne remet pas en cause le caractère progressif du montant de l'imposition globale du revenu des personnes physiques* » et donc « *ne saurait être regardée comme contraire à l'article 13 de la Déclaration de 1789.* »

L'imposition des revenus, qui passe principalement par l'IRPP, est donc réellement progressive. Outre l'existence du barème progressif, le produit de l'IRPP est très concentré. Autrement dit, les montants acquittés par les contribuables au titre de l'IRPP proviennent en très grande partie des foyers fiscaux percevant les revenus les plus élevés. Ainsi, pour les revenus de 2012, les foyers appartenant au dernier décile de revenus, c'est-à-dire les 10% de foyers fiscaux ayant perçu les revenus les plus élevés, ont acquitté un montant d'impôt global égal à 70% du produit total de l'IRPP, alors même que la somme de leurs revenus représentait seulement 34% du montant total des revenus déclarés par l'ensemble des contribuables cette

<sup>136</sup> DC n° 93-320, le 21 juin 1993.



année-là<sup>137</sup>. Selon les années, environ la moitié des foyers fiscaux n'ont pas d'IRPP à payer. En 2014, par exemple, seuls 48% des foyers fiscaux ont été imposés.

**Certains prélèvements, en revanche, ne sont pas progressifs.** C'est le cas notamment de la CSG, de la CRDS, et plus largement des cotisations sociales. Ces prélèvements sont proportionnels. Or, à l'aune des recettes qu'ils génèrent, ils représentent une part de l'imposition des ménages bien supérieure à celle qui est issue des prélèvements progressifs.

**Certains prélèvements sont même régressifs, comme par exemple la TVA.**

Si elle est, en première approximation, proportionnelle à la consommation – puisque son taux ne varie pas en fonction du prix des biens et services qu'elle frappe –, la TVA est clairement régressive par rapport au revenu. Effectivement, la propension à consommer d'un ménage est décroissante en fonction de son revenu. En d'autres termes, sa propension marginale à consommer, entendue comme la partie de chaque unité de revenu supplémentaire qui sera consacrée à la consommation et non à l'épargne, est inférieure à un. Keynes décrit ce phénomène comme une loi psychologique fondamentale. Cette loi implique, « *à la fois a priori en raison de notre connaissance de la nature humaine et a posteriori en raison des enseignements détaillés de l'expérience, [...] qu'en moyenne et la plupart du temps les hommes tendent accroître leur consommation à mesure que leur revenu croît, mais non d'une quantité aussi grande que l'accroissement du revenu*<sup>138</sup> ». En conséquence, puisque les ménages modestes consomment plus, en moyenne et en proportion de leur revenu,

---

<sup>137</sup> LEFEBVRE Dominique, AUVIGNE François, *Rapport sur la fiscalité des ménages*, avril 2014, p.9.

<sup>138</sup> KEYNES, J. M. *Théorie générale de l'emploi de l'intérêt et de la monnaie*, traduit de l'anglais par Jean de Largentaye, édition française de 1969. *Éditions Payot, Paris, version numérique par Jean-Marie Tremblay, 1936.*

que les ménages aisés, et que le taux de TVA reste inchangé quel que soit le montant qu'un ménage consacre à l'achat de biens et services, alors le montant total de TVA qu'un ménage acquitte sur une année constitue une fraction d'autant plus importante de son revenu que celui-ci est faible, et inversement. La TVA est donc, *de facto*, régressive.

Notons toutefois que l'existence de taux réduits atténue la régressivité de la TVA. Tandis que le taux normal s'établit à 20%<sup>139</sup>, deux taux plus faibles s'appliquent à des catégories particulières de biens et services. Il peut s'agir de produits considérés comme étant de première nécessité et répondant à des besoins élémentaires des consommateurs, mais pas seulement. Ainsi, un taux réduit à 10% s'applique par exemple à certains produits culturels, à des médicaments, au transport ou à certaines opérations immobilières. Un taux réduit encore plus faible, de 5,5%, s'applique à l'eau et à la plupart des aliments, ainsi qu'aux spectacles vivants, entre autres. Enfin, la presse et les médicaments remboursés par la Sécurité sociale font partie des biens et prestations de services soumis au taux particulier de 2,1%.

**Au-delà de la TVA, la fiscalité indirecte en général semble exercer un effet régressif.** Les droits d'accise sont tout aussi régressifs. La détermination des taux d'effort pour la fiscalité indirecte, c'est-à-dire du pourcentage des revenus d'un foyer consacré au paiement de prélèvements indirects, pour chaque décile de revenu, confirme ce constat. Ce taux d'effort s'élevait en 2005 à 11,7% pour le premier décile de revenus, c'est-à-dire pour les 10% de foyers fiscaux ayant les revenus les plus faibles, contre seulement 3,3% pour le dernier décile. Les ménages appartenant au premier décile dédient en effet une grande partie de leur revenu à la consommation et épargnent peu, à l'inverse du dernier décile, dont le taux d'épargne est d'environ

---

<sup>139</sup> Article 278- Modifié par LOI n°2012-1510 du 29 décembre 2012 - art. 68 (V).

40%<sup>140</sup>. Le fait que les types de biens consommés varient en fonction du revenu, et que tous les biens ne font pas l'objet du même niveau de taxation, a également un impact : la fiscalité des produits du tabac, par exemple, est particulièrement régressive, puisque ce sont les catégories les plus modestes de la population qui en consomment le plus<sup>141</sup>.

### *§ 3. Plusieurs obstacles limitent la progressivité du système fiscal français*

A. La progressivité de certains prélèvements est atténuée par les allègements dont ils sont assortis

**Introduction.** Parfois, le caractère progressif de certains prélèvements est altéré par divers dispositifs destinés à alléger le poids de l'impôt.

#### **Il existe plusieurs types d'allègements.**

*Les abattements*, par exemple, réduisent de façon significative la progressivité des prélèvements auxquels ils s'appliquent. Un abattement consiste en une réduction de la matière imposable (revenu ou patrimoine par exemple), exprimée comme une fraction de celle-ci, avant calcul de l'impôt. Par construction, le montant de l'économie fiscale exprimé en valeur absolue que l'abattement permet de réaliser est d'autant plus élevé que la matière fiscale à laquelle il s'applique est importante. Ce constat est d'autant plus prégnant dans le cas des impôts progressifs : puisque le taux d'imposition marginal croît avec le montant de la valeur nette imposable, la diminution du taux d'impôt moyen à laquelle l'abattement donne accès

---

<sup>140</sup> Journal Officiel - Avis et Rapports du Conseil Économique et Social. 2005/11/23; (22) : 203 p.

<sup>141</sup> GODEFROY, Raphaël. Les taxes sur les cigarettes sont-elles régressives?. *Économie publique/Public economics*, 2004, no 13.

est d'autant plus importante que le contribuable qui en bénéficie atteint un taux marginal d'imposition élevé.

*Les déductions*, c'est-à-dire la fraction de la matière imposable qui peut être retranchée de la valeur brute pour déterminer l'assiette nette imposable, ont le même effet. Il en va ainsi, par exemple, de la déduction forfaitaire de 10% qui s'applique aux revenus salariaux – et à certains gérants et associés de sociétés, dans les conditions prévues par l'article 62 du CGI – au titre des frais professionnels dans le calcul de l'IRPP. Outre le caractère régressif des déductions en général, cette déduction en particulier apparaît comme un avantage fiscal d'autant moins justifié qu'il est calculé de façon forfaitaire et ne correspond pas à des charges directes et réelles.

*Les réductions d'impôt*, ensuite, sont potentiellement régressives. Il s'agit d'un montant soustrait au montant de l'impôt dû. La réduction d'impôt se distingue du crédit d'impôt : si le montant d'impôt dû est nul, le crédit d'impôt permet au contribuable qui en bénéficie de recevoir un paiement de la part de l'administration fiscale ; la réduction d'impôt, au contraire, est limitée au montant d'impôt dû avant prise en compte de la réduction. Dans le cas de l'IRPP par exemple, une réduction d'impôt accordée à un foyer non imposable n'aura aucun effet, puisqu'il ne s'agit pas d'un impôt négatif, mais seulement d'une baisse d'impôt limitée au montant calculé par application du barème. En conséquence, les ménages les plus modestes, non imposés ou faiblement imposés, ne peuvent pas retirer un avantage d'éventuelles réductions d'impôts. Or, de nombreuses réductions d'impôts existent en matière d'IRPP. Cet impôt, qui est progressif, voit donc sa vocation contrariée par l'existence de ces réductions dont l'impact est potentiellement régressif.

**Ces allègements sont permis par de nombreuses dépenses fiscales**, qui diminuent donc la progressivité des prélèvements auxquels elles s'appliquent. La plupart des dépenses fiscales consistent en des abattements, exonérations et réductions d'impôts – elles prennent beaucoup plus rarement la forme de crédits d'impôt, potentiellement beaucoup plus coûteux pour les finances publiques.

Prenons l'exemple des dispositifs dérogatoires à l'IRPP. En raison de la progressivité de l'IRPP, l'avantage procuré par ces niches fiscales (qui diminuent l'assiette de l'impôt) croît avec le revenu, ce qui s'oppose à la progressivité. Hormis les niches prenant la forme d'un crédit d'impôt (qui confèrent donc au bénéficiaire un avantage fiscal dont le niveau ne dépend pas du revenu), le bénéfice retiré des dépenses fiscales est croissant avec le revenu. 36% du montant total des dépenses fiscales profitent aux contribuables situés dans le dernier décile en termes de répartition des revenus, c'est-à-dire qui font partie des 10% des foyers percevant les revenus les plus élevés<sup>142</sup>. La multiplication des dépenses fiscales a donc non seulement pour effet de réduire le produit de l'IRPP, mais diminue également sa progressivité.

Il convient toutefois de noter que de nombreux avantages fiscaux font l'objet d'un plafonnement, ce qui permet de limiter leur impact négatif sur la progressivité. Ce plafonnement prend le plus souvent la forme d'un montant maximal qui limite l'économie d'impôt pouvant résulter de l'application de l'avantage en question. À condition que ces plafonds soient correctement fixés (et pas établis à un niveau irréaliste car rarement atteint), ils contrecarrent l'effet régressif exercé par certains avantages fiscaux.

---

<sup>142</sup> LEFEBVRE Dominique, AUVIGNE François, *Rapport sur la fiscalité des ménages*, avril 2014.

## B. La progressivité de l'IRPP connaît d'importantes limites

**Introduction.** L'IRPP contribue fortement à la progressivité du système fiscal français. Néanmoins, si sa contribution relative est importante, sa contribution absolue l'est nettement moins.

### *1. Le traitement différentiel des différents revenus catégoriels entrave la progressivité de l'IRPP*

**Le prélèvement forfaitaire libératoire (PFL) permettait d'échapper au barème progressif.** Globalement, plus un foyer a des revenus élevés, plus ces revenus sont issus pour une part importante du capital et pas de l'activité professionnelle. Or, la fiscalité des revenus du patrimoine est particulière. À une fiscalité de droit commun assez élevée se superposent un ensemble de dispositifs dérogatoires qui permettent une imposition à la fois plus légère et proportionnelle de certaines catégories de revenus. Par exemple, les revenus de capitaux mobiliers perçus par les particuliers, tels que les dividendes, faisaient jusqu'en 2012 l'objet d'une imposition non progressive : le PFL permettait par exemple d'opter pour une taxation à un taux unique de certains revenus du capital, et ainsi d'échapper au barème progressif – c'est précisément ce en quoi consiste l'aspect libératoire du prélèvement. Ce taux variait d'année en année, mais était toujours à la fois inférieur au taux de la tranche la plus élevée du barème de l'IRPP et très supérieur au taux des premières tranches, de sorte qu'un contribuable dont le taux marginal d'imposition était supérieur au taux du PFL en retirait un avantage, tandis qu'un contribuable dont le taux marginal d'imposition était inférieur aurait été pénalisé s'il avait opté pour ce dispositif. Ce

dispositif a été supprimé à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2013 par la loi de finances initiale pour 2013<sup>143</sup>. Aujourd'hui, les revenus de capitaux mobiliers sont imposés au barème de l'IRPP, après prélèvement à la source d'un acompte de 24%. Cet obstacle à la progressivité a donc été levé.

**De même, le bouclier fiscal entraînait un écueil pour la progressivité de l'IRPP**, lorsqu'il était en vigueur.

Cette mesure a été introduite par la loi de finances initiale pour 2006<sup>144</sup>, dans le but de fixer un taux d'imposition maximal pour les particuliers. Ce taux était initialement fixé à 60%. Autrement dit, les impôts directs (c'est-à-dire notamment l'IRPP et l'ISF, la taxe foncière et la taxe d'habitation sur la résidence principale, mais pas les cotisations sociales) d'un contribuable ne devaient pas excéder 60% de son revenu<sup>145</sup>. Ce taux maximal a ensuite été abaissé à 50% et son champ élargi pour inclure la CSG et la CRDS par la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat<sup>146</sup>. À partir de 2009, le remboursement des sommes versées à l'administration fiscale au-delà du seuil d'imposition maximal est devenu obligatoire, alors qu'auparavant il incombait aux contribuables de le demander.

Toutefois, cette mesure apparaissait à la fois injuste et coûteuse : alors même qu'il ne bénéficiait qu'à 16000 contribuables environ, le coût annuel du bouclier fiscal s'élevait à plus d'un demi-milliard d'euros par an, soit plus de 30000 euros par bénéficiaire. Par ailleurs, parmi les 16000 contribuables concernés, les 10% les plus aisés étaient à l'origine de 90% du coût du dispositif, soit plus de 280000 euros par bénéficiaire. À ce titre,

---

<sup>143</sup> Loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013, art. 9.

<sup>144</sup> Loi 2005-1719 2005-12-30 art. 74 II Finances pour 2006 JORF 31 décembre 2005.

<sup>145</sup> L'article 1<sup>er</sup> du CGI disposait alors que « *Les impôts directs payés par un contribuable ne peuvent être supérieurs à 60 % de ses revenus.* »

<sup>146</sup> Loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, JORF n°193 du 22 août 2007, page 13945.

le bouclier fiscal a fait l'objet de vives contestations, et a finalement été supprimé par la première loi de finances rectificative pour 2011<sup>147</sup>.

*2. L'existence d'effets de seuil contrarie la progressivité de l'IRPP*

**En raison de l'existence d'effets de seuil, la progressivité de l'IRPP est assez faible pour les bas revenus.**

*Premièrement*, avec la suppression de la première tranche du barème<sup>148</sup>, l'entrée des contribuables dans le champ d'application de l'IRPP est certes retardée, mais en contrepartie l'entrée dans l'imposition est plus brusque, puisqu'à compter de l'imposition des revenus perçus en 2014, la première tranche impose à 14% la fraction de revenu comprise entre 9690 euros et 26764 euros (pour chaque part de quotient familial), tandis que pour les revenus de 2013, une première tranche imposait à 5,5% des revenus compris entre 6011 euros et 11991 euros, ce qui permettait de lisser en quelque sorte l'entrée dans le barème. Ces saccades d'imposition sont renforcées par l'existence de certains allègements fiscaux ou sociaux consentis, en sus de la décote, aux ménages ayant de faibles revenus. Aussi le franchissement du seuil d'imposabilité peut-il entraîner la perte d'autres avantages fiscaux, et donc réduire le pouvoir d'achat des foyers concernés.

*Deuxièmement*, des effets de seuil résultent de la progressivité de la CSG sur les revenus de remplacement, c'est-à-dire par exemple sur les allocations de chômage et les pensions de retraite ou d'invalidité. Selon le montant du revenu fiscal de l'avant-dernière année, le taux de la CSG peut être de 3,8%, au lieu de 6,6% pour les pensions de retraite et d'invalidité, et de 6,2% sur les allocations chômage. À noter que le taux de CRDS est

---

<sup>147</sup> Article 30, LOI n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011

<sup>148</sup> Loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014, article 2.



quant à lui constant, et fixé à 0,5% sur les revenus d'activité aussi bien que sur les revenus de remplacement<sup>149</sup>. Si le revenu fiscal augmente au-delà des seuils fixés pour pouvoir bénéficier de ces taux réduits, le contribuable perdra le bénéfice de cette exonération partielle, qui viendra s'ajouter à la progressivité du barème de l'IRPP, ce qui augmentera doublement son taux d'imposition moyen.

Troisièmement, la fiscalité locale recèle également de multiples effets de seuil. Des exonérations ou des réductions de certains impôts locaux directs sont en effet accordées aux contribuables dont le revenu fiscal est inférieur à un certain plafond<sup>150</sup>. Là encore, lorsque les revenus d'un contribuable augmentent et dépassent les plafonds fixés, il subira non seulement la progressivité de l'IRPP, mais perdra également les allègements dont il bénéficiait en matière de taxe d'habitation et de taxe foncière notamment. Tout cela déforme la progressivité de l'impôt sur le revenu dans le bas du barème. Au final, la progressivité de l'impôt n'est pas linéaire et donc imparfaite. À ces facteurs fiscaux viennent s'ajouter des facteurs sociaux : au paiement de l'IRPP peut s'ajouter, concomitamment, la perte du bénéfice de certains revenus de transfert, et donc un recul du revenu disponible. C'est donc tout le système socio-fiscal qui comporte des éléments susceptibles de limiter la progressivité.

**L'atténuation des effets de seuil existants permettrait d'accroître la progressivité de l'IRPP**, ou du moins de la rendre plus linéaire, et dans tous les cas de rendre plus équitable la fiscalité des particuliers. Il serait, par exemple, envisageable de rendre les avantages fiscaux progressifs, c'est-à-dire de faire varier leur montant en fonction du niveau de revenu des contribuables qui en bénéficient. Cela paraît préférable à une logique du

---

<sup>149</sup> Article L136-8 du Code de la sécurité sociale.

<sup>150</sup> Articles 1414 A et 1417 du CGI, respectivement pour la structure du dispositif et pour le montant des plafonds en fonction du nombre de parts de quotient familial.

tout-ou-rien. Cela permettrait de lisser la transition pour les contribuables qui franchissent le seuil au-delà duquel ils n'ont plus droit à un avantage, et ainsi d'éviter les ressauts d'impositions. Il serait, par exemple, concevable de faire varier l'abattement dont bénéficient les personnes âgées dans le calcul de l'IRPP en fonction du revenu, et plus précisément de le rendre décroissant en fonction du revenu.

Toutefois, si de telles dispositions paraissent utiles, en théorie, pour renforcer la progressivité de l'impôt, elles se heurtent à un écueil majeur : leur mise en œuvre altérerait la lisibilité de la fiscalité et accroîtrait sa complexité, donc réduirait son efficacité. L'impératif de progressivité, et à travers lui la nécessité de l'équité, peut donc entrer en conflit avec la recherche d'efficacité.

*3. Le quotient familial est un outil d'équité horizontale, mais qui peine à remplir son objectif*

**Le quotient familial est un outil d'équité horizontale.** Par l'effet du système du quotient familial, le revenu net global imposable à l'IRPP peut être divisé en plusieurs parts avant d'être soumis au barème progressif. Ce nombre de parts est déterminé en fonction de la situation familiale des foyers fiscaux et d'autres caractéristiques qui ont un impact sur leur capacité à acquitter l'impôt. L'impôt prend ainsi en compte les caractéristiques de chaque foyer fiscal, afin de s'adapter à leurs capacités contributives, et d'imposer moins lourdement ceux qui doivent supporter les charges les plus élevées.

### 3.1. Comment fonctionne le quotient familial ?

Le nombre de parts, par lequel est divisé le revenu net global imposable à l'IRPP avant l'application du barème, est calculé en fonction de plusieurs critères.

**Le nombre de parts varie tout d'abord en fonction du statut conjugal**, c'est-à-dire selon que les foyers fiscaux sont composés d'un déclarant célibataire ou de deux déclarants en couple. Les contribuables célibataires ou vivant en concubinage, n'ayant pas d'enfants ni d'autres personnes à leur charge, et ne remplissant pas de conditions particulières leur permettant de prétendre à une part supplémentaire, sont imposés sur une seule part de quotient familial. Cela signifie que leur revenu est imposé en une seule fois, sans division préalable à l'application du barème. Les couples mariés ou unis par un PACS peuvent déclarer conjointement leurs revenus avec deux parts fiscales.

**Le système du quotient familial tient également compte des charges de familles**, évaluées par exemple au regard du nombre d'enfants à charge, et plus généralement énoncées par les articles 194 et 195 du code général des impôts (CGI). Ainsi, le premier et le second enfant à charge ouvrent droit, chacun, à une demi-part fiscale supplémentaire ; le troisième enfant et les suivants donnent chacun droit à une part fiscale supplémentaire. Aux termes de l'article 196 du CGI, sont considérés comme étant à la charge d'un contribuable ses enfants de moins de 21 ans, voire 25 s'ils font des études supérieures, et sans limite d'âge s'ils sont handicapés. Dans tous les cas, le rattachement des enfants majeurs au foyer fiscal, lorsqu'il est possible, n'est pas automatique – il doit être demandé – et peut se faire même si les enfants en question ne vivent pas au domicile des parents.

Cette spécificité accordée aux ménages ayant des enfants est justifiée par plusieurs éléments, notamment par le fait que ces ménages ont des besoins supérieurs à ceux des foyers n'ayant pas d'enfants, et par une volonté d'encourager la natalité (des transferts fiscaux en faveur des personnes ayant des enfants sont un moyen pour la collectivité de les aider financièrement, et donc de les inciter à avoir des enfants). Diverses majorations peuvent être accordées dans certaines situations, afin de tenir compte, dans la mesure du possible, des caractéristiques particulières de chaque foyer fiscal. Par exemple, les personnes qui vivent seules et ont un ou plusieurs enfants à charge peuvent bénéficier d'une majoration, selon les modalités prévues par l'article 194 du CGI.

**D'autres caractéristiques sont prises en compte.** Outre le nombre de personnes qui constituent le foyer fiscal, le quotient familial tient également compte de situations particulières, qui peuvent ouvrir droit à une majoration du nombre de parts. Ces situations particulières sont fixées par l'article 195 du CGI. Par exemple, le fait d'être invalide, ancien combattant, ou parent isolé donne droit à une demi-part supplémentaire.

### 3.2. Quel est l'impact du quotient familial sur le calcul de l'impôt ?

**Le montant de l'impôt dû est une fonction décroissante du nombre de parts**, toutes choses égales par ailleurs. Pour procéder au calcul de l'impôt, après avoir déterminé le nombre de parts dont un foyer fiscal peut bénéficier, l'administration fiscale divise par ce nombre de parts le revenu imposable. Elle applique ensuite le barème progressif de l'IRPP à chaque part, et multiplie le montant obtenu par le nombre total de parts. Le chiffre ainsi obtenu correspond au montant d'impôt dû. Comme le barème de

l'IRPP accorde une franchise d'impôt aux revenus compris dans la première tranche, puis les frappe de taux croissants, le taux d'imposition est une fonction décroissante du nombre de parts, pour un même revenu.

Un exemple chiffré permet d'illustrer la façon dont le quotient familial module la charge fiscale en fonction des caractéristiques des contribuables. Soit deux foyers fiscaux, ayant des ressources identiques : des revenus salariaux annuels de 50000 euros. Le premier foyer fiscal de notre exemple est constitué d'une seule personne, célibataire. Le second est formé par deux personnes mariées et leurs quatre enfants. Par le jeu du quotient familial, le premier foyer fiscal devra acquitter 7861 euros d'IRPP<sup>151</sup>, soit un taux d'imposition de 15,7%, tandis que le second foyer ne sera pas imposable, donc imposé à 0% sur ses revenus.

**L'application du quotient familial permet donc à l'IRPP de faire preuve d'équité horizontale**, c'est-à-dire de tenir compte des caractéristiques de chaque contribuable. Effectivement, le quotient familial sert à moduler l'impôt en fonction d'un certain nombre de caractéristiques des contribuables, susceptibles d'avoir un impact sur leur niveau de vie et, par ricochet, leur capacité à payer l'impôt, comme par exemple le nombre d'enfants à charge. Puisqu'avec un même niveau de revenus, la capacité contributive d'un ménage décroît à mesure que le nombre d'enfants à sa charge augmente, le quotient familial fait en sorte que le taux d'imposition soit inversement corrélé avec ce nombre d'enfants. Le nombre de parts supplémentaires auxquelles chaque enfant ouvre droit est la façon dont l'administration fiscale établit une échelle d'équivalence pour comparer les revenus des foyers fiscaux ayant des compositions et des tailles différentes.

---

<sup>151</sup> Avec le barème de 2015.

3.3. Le quotient familial n'a d'intérêt qu'en combinaison avec un barème progressif

**Le quotient familial est la « composante logique d'un impôt progressif<sup>152</sup> ».** Ces deux dispositifs sont complémentaires. Si l'imposition était entièrement proportionnelle, l'application du quotient familial n'entraînerait pas une réduction de la charge fiscale pour les foyers fiscaux comptant plus d'une part. Autrement dit, l'application du quotient familial n'a aucun impact sur le taux d'impôt – et donc ne procure d'économie d'impôt à personne – si l'impôt est proportionnel. Au contraire, plus le barème de l'impôt est progressif, plus l'allègement d'impôt rendu possible par le système du quotient familial est substantiel. C'est donc un élément supplémentaire d'équité horizontale, qui contribue également à l'équité verticale. Il vient la renforcer, mais ne suffit pas à lui seul à l'assurer.

3.4. L'application du quotient familial peut être paradoxalement régressive et non redistributive

**Si le quotient familial est supposément un outil d'équité et de progressivité, son application peut être paradoxalement régressive et non redistributive<sup>153</sup>.** Plusieurs causes sont à l'origine de ce paradoxe. Par exemple, puisque le barème de l'IRPP ne prévoit pas de tranche pour laquelle s'appliquerait un taux d'imposition négatif, l'existence du quotient familial ne procure aucun avantage aux foyers fiscaux dont les revenus sont si faibles qu'ils n'auraient pas eu à payer d'impôt sur le revenu même en

---

<sup>152</sup> STERDYNIAK Henri, *Faut-il remettre en cause la politique familiale française?*, 2011, Revue de l'OFCE, n° 116, p.346.

<sup>153</sup> LANDAIS Camille, PIKETTY Thomas Piketty et SAEZ Emmanuel, *Pour une révolution fiscale, Un impôt sur le revenu pour le XXI<sup>e</sup> siècle*, 2011, Seuil, p.62-105.

l'absence du quotient familial. Autrement dit, par construction, le quotient familial n'offre aucun gain aux foyers fiscaux qui ne seraient pas imposables à l'IRPP en son absence. Cette limite est néanmoins compensée par l'existence d'un certain nombre de prestations sociales, que les contribuables non imposables peuvent recevoir, et qui viennent relever leur niveau de vie. Ces revenus de transferts sont versés en fonction de critères différents du quotient familial, qui permettent eux aussi d'évaluer le niveau de vie des ménages. Par exemple, le revenu de solidarité active (RSA) accorde 1,5 unité aux couples, là où le système du quotient familial leur assigne deux parts.

**Pour limiter l'impact potentiellement anti-redistributif et régressif du quotient familial, la portée de cet instrument a été atténuée par l'introduction d'un plafonnement.** Aux termes de l'article 197 du CGI, l'économie d'impôt rendue possible par l'application du quotient familial ne peut pas excéder 1508 euros pour chaque demi-part venant s'ajouter à la première<sup>154</sup>. En conséquence, la réduction d'impôt qui résulte de l'application du quotient familial (c'est-à-dire la différence entre le montant d'impôt tel qu'il est calculé en appliquant le quotient familial et le montant qui serait à payer si les revenus de tous les membres d'un foyer fiscal étaient additionnés et soumis au barème de l'IRPP, sans division préalable par un nombre de parts) ne peut être, au maximum, que de 1508 euros par demi-part supplémentaire au-delà de la première.

---

<sup>154</sup> Article 197, I, 2, 1<sup>er</sup> alinéa du CGI.

*§ 4. Certaines mesures ont été prises récemment en faveur d'une progressivité accrue du système fiscal français.*

**La progressivité de l'ISF a par exemple été amplifiée.** Ainsi, l'article 13 de la loi de finances pour 2013<sup>155</sup> rétablit un barème progressif à six tranches, qui prévoit des taux croissants en fonction de la valeur nette taxable du patrimoine des redevables, en remplacement des deux taux qui prévalait jusqu'alors (0,25% pour la fraction du patrimoine comprise entre 1,3 et 3 millions d'euros, 0,5% au-delà).

<b>Fraction de la valeur nette imposable du patrimoine</b>	<b>Taux</b>
<b>≤ 800000 €</b>	<b>0%</b>
<b>&gt; 800000 € et ≤ 1300000 €</b>	<b>0,5%</b>
<b>&gt; 1300000 € et ≤ 2570000 €</b>	<b>0,7%</b>
<b>&gt; 2570000 € et ≤ 5000000 €</b>	<b>1%</b>
<b>&gt; 5000000 € et ≤ 10000000 €</b>	<b>1,25%</b>
<b>&gt; 10000000 €</b>	<b>1,5%</b>

*Source : article 13 de la loi de finances initiale pour 2013*

Cette mesure s'inscrit dans le prolongement d'une disposition contenue dans l'article 4 de la deuxième loi de finances rectificative pour 2012<sup>156</sup>, qu'elle pérennise, à savoir une contribution exceptionnelle sur la fortune, dont l'assiette était la valeur nette imposable du patrimoine des redevables de l'ISF, et les taux définis par un barème progressif à sept tranches.

<sup>155</sup> Loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013, JORF n°0304 du 30 décembre 2012 page 20859, texte n° 1.

<sup>156</sup> Loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012 (1), JORF n°0190 du 17 août 2012 page 13479, texte n° 1.



Fraction de la valeur nette imposable du patrimoine	Taux
≤ 800000 €	0%
> 800000 € et ≤ 1310000 €	0,55%
> 1310000 € et ≤ 2570000 €	0,75%
> 2570000 € et ≤ 4040000 €	1%
> 4040000 € et ≤ 7710000 €	1,3%
> 7710000 € et ≤ 16790000 €	1,65%
> 16790000 €	1,8%

*Source : article 4 de la seconde loi de finances rectificative pour 2012*

**Des dispositions ont également été prises pour renforcer la progressivité de l'IRPP.** La loi de finances initiale pour 2013 a par exemple tenté d'introduire une contribution exceptionnelle de solidarité, frappant les revenus d'activité supérieurs à un million d'euros d'une imposition à 18%<sup>157</sup>. Le Conseil constitutionnel a toutefois décidé que ce dispositif n'était pas conforme à la Constitution<sup>158</sup>, notamment car il était contraire au principe d'égalité devant les charges publiques. Par ailleurs, même si cette mesure était entrée en vigueur, il est permis de douter de sa réelle contribution à la progressivité de l'imposition des revenus des personnes physiques. En effet, elle n'avait vocation à s'appliquer qu'aux revenus provenant d'activités professionnelles. En étaient exclus, par exemple, les revenus du patrimoine. Or, les inégalités de revenus sont principalement imputables aux revenus des capitaux, qui constituent une part du revenu

<sup>157</sup> Loi de finances pour 2013, article 12.

<sup>158</sup> Conseil constitutionnel n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012.

primaire d'autant plus importante que celui-ci s'élève, et pas aux revenus du travail.

Plus récemment, la loi de finances initiale pour 2015<sup>159</sup> a procédé à une baisse de l'imposition des ménages ayant de faibles ressources, ce qui a pour effet de renforcer la progressivité du bas du barème. Plus précisément, la première tranche, dont le taux de 5,5% s'appliquait, pour les revenus de 2013, à la partie des revenus comprise entre 6011 euros et 11991 euros pour chaque part de quotient familial, a été supprimée. À cette modification du bas de barème, s'ajoute un accroissement de la décote (qui avait été introduite en 1981 pour les célibataires et élargie aux couples en 1986), dont le plafond passe de 1016 euros à 1135 euros pour les célibataires (soit une hausse de près de 12%) et à 1870 euros pour les couples (soit une augmentation de 84%), et dont le mode de calcul devient plus avantageux pour les contribuables puisque son montant se calcule dorénavant par différence entre le montant d'impôt maximal pour en bénéficier et l'impôt brut avant décote – tandis qu'auparavant son montant était égal à la différence entre la moitié de ce plafond et la moitié de l'impôt brut avant décote.

---

<sup>159</sup> Article 2 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015, JORF n°0301 du 30 décembre 2014 page 22828, texte n° 2.

Section 3. La redistribution opérée par le système fiscal est dans certains cas inefficace ou inadaptée

*§ 1. L'insuffisance de la progressivité des prélèvements obligatoires entrave la redistribution*

A. Le lien entre progressivité et redistribution est complexe

**La progressivité peut contribuer à la redistribution.** Elle est, plus précisément, source de redistribution verticale. En effet, tout prélèvement qui n'est pas proportionnel à son assiette a mécaniquement pour effet de modifier sa distribution. Par exemple, un impôt sur le revenu progressif, tel que l'IRPP français, modifie la distribution des revenus dans le sens d'une réduction des inégalités de revenu. Puisque ce prélèvement est progressif, c'est-à-dire qu'il prélève une part de l'assiette d'autant plus importante que celle-ci est élevée, alors il tend à atténuer les inégalités en termes de revenus disponibles. De même, un impôt frappant le patrimoine, l'instar de l'ISF, contribue à atténuer les inégalités de patrimoine.

Au contraire, les impôts proportionnels ne modifient pas la distribution de l'assiette qu'ils frappent, et n'entraînent donc pas de redistribution verticale. Dans le cas d'un impôt sur le revenu, s'il est proportionnel, alors la distribution des revenus après son paiement est similaire à la distribution du revenu primaire, c'est-à-dire avant impôts.

**La progressivité, cependant, n'est pas nécessairement synonyme de redistribution, et n'est pas une condition indispensable à la redistribution.** La proportionnalité et la redistribution ne sont pas incompatibles. Un impôt proportionnel peut, par exemple, contribuer à la redistribution verticale de son assiette si la répartition de cette dernière est

concentrée dans la partie la plus aisée de la population. Ce serait, par exemple, le cas d'un impôt proportionnel assis sur le patrimoine ou les revenus du patrimoine. En effet, les ménages qui ont les revenus les plus élevés ont en moyenne plus de patrimoine que les ménages qui reçoivent les revenus les plus modestes.

En outre, la part des revenus du patrimoine dans le revenu total croît avec le revenu total.

Enfin, les inégalités de patrimoine sont beaucoup plus grandes que les inégalités de revenu : en 2010, les 10% des ménages les mieux dotés en patrimoine étaient à la tête d'un patrimoine 204,5 fois plus élevé que les 10% des ménages les moins bien dotés, et possédaient 48% de la richesse globale, c'est-à-dire du volume total de patrimoine. En comparaison, ces 10% de ménages les mieux dotés perçoivent des revenus seulement 4,2 fois plus élevés que les 10% les plus modestes. Une perspective dynamique fournit les mêmes résultats que cette approche statique, puisque les inégalités de patrimoine ont augmenté beaucoup plus vite que les inégalités de revenu au cours de la période récente<sup>160</sup>. En conséquence, un impôt frappant le patrimoine ou les revenus qu'il génère, même si son taux est proportionnel et non pas progressif, aura un effet redistributif : malgré son taux unique, il frappe une assiette qui est possédée par les ménages les plus aisés, et épargnera donc les plus modestes.

**Inversement, un prélèvement progressif n'est pas forcément redistributif.**

Ainsi, si un impôt est progressif, mais seulement à partir d'un niveau d'assiette donné, et que ce seuil à partir duquel s'enclenche la progressivité est si élevé que peu de contribuables l'atteignent, alors son effet redistributif effectif sera très réduit. Ce serait par exemple le cas d'un impôt sur le revenu dont les tranches les plus basses s'étendraient jusqu'à

---

<sup>160</sup> INSEE, enquête patrimoine 2010 et 2014-2015.

un niveau de revenu si haut que la majorité des contribuables se verraient appliquer les taux les plus bas du barème. Dans ce cas, la progressivité ne serait que de façade, l'impôt serait *de facto* proportionnel, et peu redistributif puisqu'il s'applique à toutes les catégories de revenu. De même, un impôt dont le barème est progressif mais dont l'assiette et/ou les taux sont faibles, et qui génère en conséquence des recettes limitées, sera très peu redistributif.

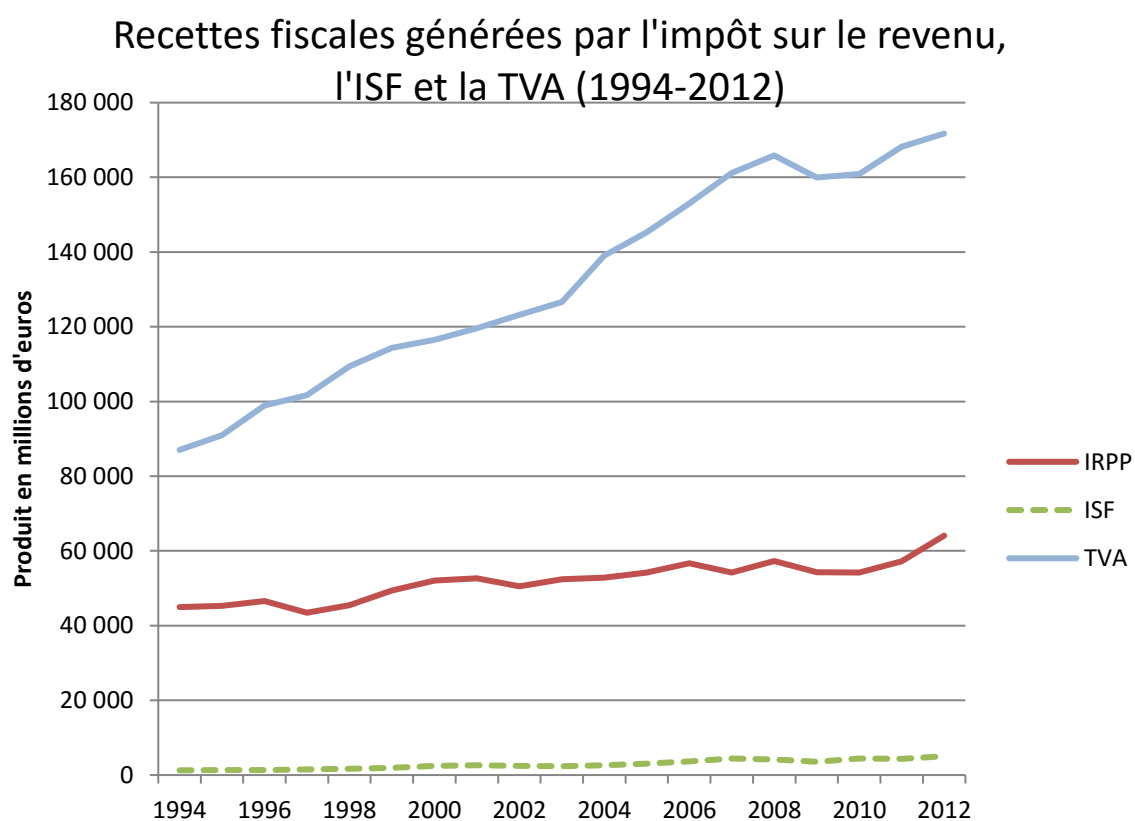
**C'est le cas par exemple de l'ISF.** Son barème est certes progressif mais, au cours des cinq dernières années, son produit annuel moyen représente environ cinq milliards d'euros, ce qui paraît très limité en comparaison avec l'IRPP – impôt progressif qui rapport à l'État près de soixante milliards d'euros par an – ou pis, de la TVA, un impôt proportionnel dénué de vocation redistributive qui constitue chaque année la première ressource fiscale de l'État français. La surface limitée de son assiette explique en grande partie la faiblesse de son rendement, même s'il a augmenté depuis la fin des années 1990 en raison de la hausse des prix de l'immobilier.

Les recettes de l'ISF tendent toutefois à augmenter, sous l'impact combiné du dynamisme des prix des actifs immobiliers et des mesures de lutte contre l'évasion fiscale. La propriété immobilière bâtie est, en effet, imposée sur sa valeur de marché. Le patrimoine imposable des propriétaires de biens immobiliers voit donc sa valeur augmenter du simple fait de l'envolée des prix de l'immobilier. C'est ainsi qu'entre 1995 et 2007, le nombre de redevables de l'ISF a doublé<sup>161</sup>.

---

<sup>161</sup> Données fournies par la Direction générale des Finances publiques sur son site internet : [http://www.impots.gouv.fr/portal/dgi/public/statistiques.impot;jsessionid=RYHWYE5XHJJ35QFIEIPSEY?espld=-4&pageId=stat\\_donnees\\_detaillees&sfid=4503](http://www.impots.gouv.fr/portal/dgi/public/statistiques.impot;jsessionid=RYHWYE5XHJJ35QFIEIPSEY?espld=-4&pageId=stat_donnees_detaillees&sfid=4503) [consulté en 2014 et 2015].

**C'est le cas également de l'IRPP.** Cet impôt a beau être progressif, il est relativement mineur au regard des recettes fiscales qu'il génère. Le rendement de l'IRPP est médiocre : environ 75 milliards d'euros, soit 20 % des recettes du budget de l'État en 2013. L'essentiel des recettes fiscales de l'État français provient de la CSG et des prélèvements indirects, au premier rang desquels la TVA (50.5% des recettes de l'État<sup>162</sup>) qui ont en commun d'être proportionnels et non progressifs.



Source : annuaire statistique 2012 de la DGFIP

<sup>162</sup> Soit 195,8 milliards d'euros pour l'année 2015.

**Ce rendement faible découle de plusieurs facteurs.**

Premièrement, sa conception même est en cause : son assiette est étroite, et à peine la moitié des foyers fiscaux français paie effectivement l'IRPP. Le périmètre effectif des contribuables qui paient cet impôt est donc réduit. D'aucuns pensent que ce périmètre devrait être élargi, en faisant en sorte que tous les foyers acquittent l'IRPP dès l'instant où ils perçoivent des revenus. Cependant, une telle mesure, dans un contexte où la pression fiscale est déjà élevée et où le consentement à l'impôt est fragile, pourrait se heurter à un rejet massif.

Deuxièmement, la fraude – thème sur lequel nous reviendrons plus longuement dans la suite de ce travail – est répandue en matière d'IRPP, et cause une perte de recettes fiscales, même si la fraude des personnes physiques reste marginale en termes de montants par rapport à celle des personnes morales.

Troisièmement, de nombreuses dépenses fiscales – il en existe plusieurs centaines – ont été prévues par le législateur en matière d'IRPP. Elles ont pour effet de miter l'assiette et de limiter le rendement de cet impôt.

**En définitive, la progressivité d'un impôt n'est qu'un élément de sa redistributivité parmi d'autres.** Pour évaluer la progressivité d'un prélèvement, il faut également tenir compte de la façon dont son assiette est distribuée, et de son poids – qui peut être évalué par exemple en pourcentage des recettes fiscales totales ou en rapportant son produit au montant du produit intérieur brut (PIB).

Plus largement, la redistribution ne procède pas seulement de la manière dont est levé l'impôt, mais également de la façon dont les recettes fiscales sont utilisées pour allouer des revenus de transfert au moyen de la dépense publique. Certes, au niveau de la taxation, la fiscalité peut s'efforcer de prélever plus à ceux qui ont plus, mais les dépenses financées à l'aide des ressources fiscales doivent aussi être prises en compte. La

redistribution doit s'appréhender de façon globale, pas seulement au regard de la structure des prélèvements obligatoires, mais aussi des revenus de transfert et autres prestations sociales distribués par le système socio-fiscal.

B. Parmi les prélèvements obligatoires, lesquels sont redistributifs ?

**Introduction.** Tous les prélèvements obligatoires n'ont pas le même impact en termes de redistribution.

**Les prélèvements progressifs exercent un effet globalement redistributif.**

Parmi les prélèvements progressifs figurent par exemple l'ISF, l'IRPP et les droits de succession. Toutefois, le lien entre progressivité et redistributivité n'est pas systématique.

**Les cotisations sociales contribuent peu ou pas à la redistribution.**

D'autres prélèvements directs, telles les cotisations sociales, sont peu redistributives. Elles sont, dans leur ensemble, proportionnelles aux salaires. Jusqu'en 1990, les cotisations sociales étaient plafonnées, de sorte qu'au-delà d'un certain niveau les salaires n'y étaient plus soumis. Elles étaient alors anti-redistributives. Ce plafonnement n'a plus cours, ce qui a conféré à ces prélèvements un profil plus neutre en termes de redistribution.

**Les impôts indirects ne participent pas à la redistribution.**

Ces impôts, proportionnels pour la plupart, sont *a priori* peu ou pas redistributifs, voire anti-redistributifs si l'on considère, comme nous l'avons déjà évoqué qu'ils exercent un effet régressif. Pour mesurer l'effet redistributif de la fiscalité



indirecte, il est possible d'évaluer son impact sur le coefficient de Gini. Il s'agit d'un indicateur prenant des valeurs comprises entre 0 et 1, destiné à mesurer les inégalités de répartition des revenus. Plus sa valeur est proche de zéro, plus les revenus sont répartis de façon égale, ce qui est le signe d'une politique de redistribution efficace ; inversement, plus le coefficient est proche de 1, plus la répartition des revenus est inégale. La fiscalité indirecte augmenterait le coefficient de Gini de 1,3 point de pourcentage<sup>163</sup>. En conséquence, plutôt que de réduire les inégalités de revenu, la fiscalité indirecte les accroît. Son action est donc anti-redistributive, notamment du fait des différents profils de consommation en fonction du revenu, et ce malgré l'existence de plusieurs taux de TVA. La fiscalité indirecte est donc, globalement, assez peu équitable.

**Des dispositifs dérogatoires peuvent accroître la redistributivité des prélèvements auxquels ils s'appliquent.** Pour évaluer la redistributivité du système fiscal, il ne suffit pas de regarder les différents types de prélèvements. Il faut également examiner les aménagements qui leur sont apportés. Si les prélèvements sont, par eux-mêmes, plus ou moins redistributifs, des dispositifs viennent parfois s'ajouter aux prélèvements existants pour accroître leur redistributivité.

Il existe par exemple des dépenses fiscales dont le but est la redistribution. Il s'agit, schématiquement, d'un des deux objectifs possibles des niches fiscales, l'autre étant l'incitation (certaines dépenses fiscales ont en effet pour but de pousser les contribuables à modifier leur comportement dans le sens souhaité par le législateur). Les dépenses fiscales à vocation redistributive sont moins nombreuses que les niches incitatives. Mais elles représentent des enjeux financiers conséquents. Ces dispositifs concernent principalement la fiscalité des ménages, et portent plus particulièrement

---

<sup>163</sup> FORGEOT, Gérard et STARZEC, Christophe. L'impact redistributif des impôts indirects en France. *Economie publique*, 2003, no 13, p. 165-205.

sur l'IRPP. Ces dépenses fiscales sont liées à la situation personnelle objective des contribuables, et pas à leur comportement économique. Elles confèrent donc un avantage passif, subi en quelque sorte, à la différence des niches incitatives, qui requièrent une action précise de la part de ceux qui souhaitent en bénéficier. Elles visent à accorder un avantage fiscal à leurs bénéficiaires, pour les traiter avec plus d'équité que les règles de droit commun. Entrent par exemple dans cette catégorie les dépenses fiscales destinées aux personnes âgées ou handicapées.

Les dépenses fiscales à visée redistributive présentent une limite intrinsèque qui limite leur efficacité : elles ne permettent pas de cibler leurs bénéficiaires aussi bien que pourraient le faire des dépenses budgétaires, c'est-à-dire des revenus de transfert. L'outil fiscal n'est pas l'outil le plus adapté à la redistribution.

### C. La faiblesse des prélèvements progressifs obère la redistributivité du système fiscal

**Les prélèvements progressifs sont minoritaires et en recul.** Les prélèvements progressifs présentent un poids relatif très limité dans l'ensemble des ressources fiscales, dont la majeure partie provient de prélèvements non progressifs. Cela nuit à la redistributivité globale de l'ensemble des prélèvements obligatoires.

D'un point de vue dynamique, les impôts progressifs tendent à reculer, au profit de prélèvements proportionnels – CSG et CRDS par exemple. La TVA, qui est un prélèvement proportionnel, est en effet la première ressource fiscale de l'État français. Ceci exerce un impact très défavorable sur la capacité d'ensemble du système fiscal français à opérer une redistribution entre les contribuables.

**La progressivité de l'IRPP, par exemple, est en recul.** Depuis 25 ans, l'IRPP a vu sa progressivité s'alléger, pour laisser la place à plus de proportionnalité. En outre, son importance tend à reculer, aussi bien au regard du nombre de contribuables qui le paient que de la part que son produit représente dans les recettes de l'État. Sa part dans les ressources de l'État décroît au fil des années. Cette perte du caractère progressif de l'IRPP est due à plusieurs facteurs.

*Une baisse du taux marginal supérieur nominal*, autrement dit du taux le plus élevé du barème progressif, est survenue au cours des décennies 1990 et 2000. En 1990, il était de 57%. Ce taux a ensuite entamé une baisse graduelle, pour atteindre 54% en 2000, puis 48% en 2005, et enfin 40% en 2007, soit une baisse de 17 points de pourcentage en l'espace de 17 ans<sup>164</sup>.

*De surcroît, le barème est devenu plus ramassé* au fil des ans. En 1990, il comportait treize tranches<sup>165</sup>. En 1993, le nombre de tranches est passé à sept. Aujourd'hui, seulement cinq tranches subsistent. Certes, la diminution du nombre de tranches est une source de simplification, mais ceci remet en cause la progressivité de l'IRPP, à la fois de manière directe et indirecte.

Directement tout d'abord : la progressivité repose sur un profil de taux croissants ; donc, plus le barème se tasse en diminuant l'écart entre la première tranche à 0% et le taux marginal supérieur, et moins l'impôt est progressif.

Indirectement ensuite, car un impôt dont les taux sont plus faibles génère, toutes choses égales par ailleurs, moins de recettes fiscales et représente une partie moindre des recettes fiscales totales de l'État. L'IRPP étant

<sup>164</sup> Rapport d'information n° 60 (2007-2008) de M. Philippe MARINI, fait au nom de la commission des finances, déposé le 25 octobre 2007.

<sup>165</sup> 0% jusqu'à 17570 francs, 5% entre 17570 et 18370 francs, 9,6% entre 18370 et 21770 francs, 14,4% entre 21770 et 34410 francs, 19,2% entre 34410 et 44240 francs, 24% entre 44240 et 55540 francs, 28.8% 28.80% entre 55 540 et 67 220 francs, 33.60% entre 67 220 et 77 550 francs, 38.40% entre 77 550 et 129210 francs, 43.20% entre 129 210 et 177 710 francs, 49% entre 177 710 et 210 210 francs, 53.90% entre 210 210 et 239 120 francs, 56.8% au-delà de 239 120 francs.

l'impôt progressif par excellence, si sa place dans le système fiscal se réduit, c'est la progressivité globale de ce système qui est remise en cause.

**La progressivité recule en raison de la place croissante des impôts sur la dépense.** La dynamique du système fiscal français est marquée par une augmentation de l'ampleur des prélèvements indirects, assis sur la dépense, proportionnels et non progressifs, et qui n'ont pas à proprement parler de vocation redistributive. De nouveaux prélèvements de ce type ont été introduits, tandis que ceux qui existaient déjà ont, pour beaucoup, vu leur taux augmenter.

*La place de la TVA a augmenté.* La troisième loi de finances rectificative pour 2012 a par exemple relevé les taux de TVA<sup>166</sup>, faisant passer le taux normal de 19,6% à 20%, et le taux intermédiaire de 7% à 10%. À l'heure actuelle, la TVA représente près de la moitié des recettes du budget de l'État. C'est le premier impôt de l'État par son rendement.

*La multiplication et l'augmentation de la place prise par les prélèvements analytiques ou spécifiques* constitue également un écueil à la progressivité. Ces prélèvements ne sont pas progressifs. Ce sont des droits d'accise, qui frappent certaines dépenses – par exemple, l'achat de tabac ou d'alcool. Au cours des dernières années, le nombre a tendu à s'accroître, de même que la part qu'ils occupent dans les recettes fiscales. De multiples exemples peuvent être mentionnés.

La loi de finances initiale pour 2013<sup>167</sup> a par exemple majoré le montant de la contribution à l'audiovisuel public, la faisant passer de 125 euros à 127 euros en métropole, et de 80 euros à 82 euros dans les départements d'Outre-mer.

---

<sup>166</sup> Loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012 article 68, I. A.

<sup>167</sup> Loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013.

La loi de finances initiale pour 2014<sup>168</sup> a renforcé la taxe forfaitaire sur les métaux précieux (de 7% à 10%). Plus récemment, la loi de finances initiale pour 2015<sup>169</sup> a relevé la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) de deux centimes par litre et prévoit, comme pour les deux exercices budgétaires précédents, une nouvelle hausse de la contribution à l'audiovisuel public (de 133 euros à 136 euros en métropole, et de 85 euros à 86 euros dans les départements d'Outre-mer). Ce texte introduit également une augmentation de la taxe de séjour pour les hôtels (de 1 euro à 1,5 euros pour les établissements classés dans la catégorie « trois étoiles », de 1,5 euros à 2,25 euros pour les « quatre étoiles » et de 1,5 euros à 3 euros pour les hôtels classés « cinq étoiles »), assortie de la création d'une taxe de séjour de 4 euros, spécifique aux hôtels possédant le statut de palace. Il prévoit aussi une augmentation du droit de timbre en appel – c'est-à-dire du timbre fiscal que toutes les parties à l'instance (aussi bien le demandeur qui souhaite faire appel d'une décision de justice que le défendeur) doivent acheter en cas d'appel, à l'exception des appels interjetés contre les jugements des tribunaux de police, correctionnel, pour mineurs et de la cour d'assise – de 150 euros à 225 euros.

**L'importance croissante de la fiscalité sociale limite également la progressivité du système fiscal dans son ensemble.**

*Qu'est-ce que la fiscalité sociale et en quoi contrarie-t-elle la progressivité ?*

La fiscalité sociale est principalement constituée de la CSG et de la CRDS. Ces deux impôts sont proportionnels, et s'inscrivent donc en rupture avec la conception qui prévalait jusqu'alors en France, selon laquelle un impôt frappant le revenu des personnes physiques devait nécessairement être progressif.

---

<sup>168</sup> Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

<sup>169</sup> Loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

Cet ensemble de prélèvements a connu un développement marqué, alimenté par des augmentations régulières des taux d'imposition. Lorsque la CSG est entrée en vigueur en 1991, son taux était de 1,1%. En 1993, ce taux est passé à 3,1%, puis à 7,5% en 1997. Et à partir de cette date, une diversification des taux a été introduite<sup>170</sup>. La CSG est aujourd'hui le premier impôt sur le revenu des personnes physiques par son rendement, qui dépasse largement celui de l'IRPP.

La rupture avec la logique de progressivité a été confirmée avec la création de la CRDS en 1996, par l'ordonnance du 24 janvier 1996<sup>171</sup>, qui repose sur la même conception que la CSG.

La CSG constitue un obstacle à la progressivité pour le bas de la distribution des revenus. Effectivement, les ménages à faibles revenus ne paient pas d'IRPP – dont le barème est progressif. Ils doivent néanmoins acquitter la CSG, qui est un prélèvement proportionnel.

Cependant, la CSG n'est pas entièrement proportionnelle, et son fonctionnement est mâtiné de certains éléments de progressivité. Par exemple, des allègements, sous forme de taux réduits et d'exonérations, bénéficient à certains revenus de transferts reçus par des ménages modestes, à l'instar des allocations chômage.

*En quoi la fiscalité sociale diffère-t-elle de l'IRPP ?* Le seul point commun entre la fiscalité sociale et l'IRPP est le suivant : ces prélèvements frappent tous les revenus des personnes physiques, aussi bien les revenus du travail que les revenus du capital. Hormis cela, ils sont très différents de l'IRPP à la fois dans leur technique et dans leur logique.

Ils diffèrent tout d'abord dans leur technique. Les règles d'imposition de la CSG et de la CRDS sont bien plus rigoureuses que pour l'IRPP. Par exemple,

---

<sup>170</sup> Loi de financement de la sécurité sociale pour 1997.

<sup>171</sup> Ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale.

depuis la loi de finance initiale pour 2012<sup>172</sup>, les salaires taxables à la CSG sont les salaires bruts, déduction faite d'un abattement de 2%, tandis que l'IRPP taxe le salaire net imposable. L'assiette est aussi beaucoup plus large, puisque tous les salaires, même les plus faibles, sont soumis à ce prélèvement, tandis que l'IRPP offre un abattement de 10% et une première tranche à 0% qui permet aux salaires les plus faibles d'être perçus en franchise d'impôt.

De plus, alors que l'impôt sur le revenu alimente le budget de l'État, la CSG et la CRDS sont affectés à la protection sociale. Plus précisément, la CSG est affectée au financement de l'assurance maladie, tandis que la CRDS contribue au remboursement de la dette sociale.

Ensuite, la CSG et la CRDS font l'objet d'une retenue à la source pour une grande partie des contribuables, au premier rang desquels les salariés.

La différence porte, ensuite, sur la logique même de ces prélèvements. La finalité de la fiscalité sociale, qui obéit à une logique strictement budgétaire et dont l'existence n'est justifiée que par les besoins de financement de la protection sociale et par le remboursement de la dette sociale, diffère profondément de l'IRPP. Ce dernier est un impôt bien plus ambitieux, puisqu'il répond à deux objectifs : financer le budget de l'État, mais aussi redistribuer des revenus pour réduire les inégalités sociales grâce à son barème progressif.

---

<sup>172</sup> Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

*§ 2. Certaines catégories de contribuables reçoivent un traitement fiscal privilégié de façon injustifiée, ce qui entraîne une redistribution dans un sens inapproprié*

**Introduction.** Le système fiscal français échoue parfois à atteindre son objectif d'équité car il accorde, de façon injustifiée, un traitement fiscal favorable, c'est-à-dire par exemple un taux d'imposition plus faible ou des modalités de détermination de l'assiette imposable plus avantageuse, à certaines catégories de contribuables pour lesquelles un tel avantage n'est pas justifié, au mépris des critères d'équité.

A. La fiscalité applicable aux retraités entraîne, dans certains cas, une iniquité intergénérationnelle

**Les retraités subissent une charge fiscale globalement inférieure à celle des actifs**, grâce à l'existence d'allègements fiscaux. Or, les dispositifs dérogatoires dont ils bénéficient s'opposent à l'équité. Ils constituent un facteur d'iniquité intergénérationnelle. L'équité intergénérationnelle s'entend comme une juste répartition des ressources financières entre les individus appartenant à des tranches d'âge différentes. La juste répartition peut être définie soit comme une répartition égale entre les tranches d'âge, soit comme une répartition proportionnelle à la contribution que les membres de chaque tranche d'âge ont consentie à travers le paiement de prélèvements obligatoires<sup>173</sup>.

**L'exemple de l'abattement de 10% dans le calcul de l'IRPP.** Pour illustrer les éléments du système fiscal français qui favorisent spécifiquement les

---

<sup>173</sup> Conseil des prélèvements obligatoires, *La répartition des prélèvements obligatoires entre générations et la question de l'équité intergénérationnelle*, 2008, p. 10.



retraités et nuisent à son équité, citons par exemple l'abattement de 10 % dont bénéficient, au même titre que les traitements et salaires, les pensions de retraites dans le calcul de l'impôt sur le revenu, dans la limite de 3689 euros<sup>174</sup>.

Cela peut paraître illogique car cet abattement, qui normalement échoit aux actifs exerçant un emploi, est destiné à tenir compte des frais professionnels. En accordant aux contribuables la possibilité de déduire forfaitairement 10% des salaires perçus de l'assiette imposable, l'administration fiscale permet aux salariés de ne pas être imposés sur les dépenses qu'ils ont engagées pour générer leur revenu imposable. Le raisonnement qui sous-tend cette disposition est retrouvé par exemple dans l'esprit de l'impôt sur les sociétés (IS). Les entreprises qui y sont soumises peuvent en effet, sous certaines conditions, déduire de leur résultat les frais qu'elles ont engagés pour le générer. Ces précisions étant faites, il peut donc paraître incongru d'accorder ce même avantage aux retraités. Ces derniers, par définition, n'engagent pas de frais professionnels pour recevoir une pension de retraite. Leur permettre de déduire forfaitairement un dixième du montant de leur pension de l'assiette de l'IRPP peut donc sembler injuste. Cette mesure était vraisemblablement justifiée et équitable au moment de sa création, car un écart de niveau de vie important a longtemps séparé les actifs des retraités, au détriment des seconds. Sa pertinence semble aujourd'hui beaucoup moins nette. Premièrement, les retraités ont aujourd'hui un niveau de vie équivalent à celui de la population active ; leur taux de pauvreté a fortement diminué. Deuxièmement, cet abattement occasionne un coût significatif pour les finances publiques, alors même qu'il exerce un effet anti-redistributif : malgré le plafond qui le limite, il est dans une certaine mesure proportionnel au montant de la retraite perçue. Enfin, cet

---

<sup>174</sup> Article 158 CGI, 5. A, paragraphe 2.

abattement n'est pas compensé par des dépenses particulières auxquelles devraient faire face les retraités, puisque cette partie de la population est déjà ciblée aussi bien par des dispositifs fiscaux que budgétaires, destinés par exemple à traiter le problème de la dépendance, et plus généralement à prendre en compte la particularité de leur situation.

Malgré tout, et en dépit des appels à la suppression de ce dispositif, son existence n'a toujours pas été remise en cause à ce jour, pour des raisons qui tiennent moins à un raisonnement rationnel qu'à des considérations politiques : les contribuables sont en effet des électeurs, et dans le cas des retraités comme dans d'autres que nous évoquerons par la suite, les avantages acquis sont particulièrement difficiles à supprimer.

**Cet exemple traduit un problème plus large**, celui de régimes fiscaux dérogatoires devenus inéquitables avec le temps faute d'avoir suffisamment évolué, et qui ne correspondent plus à la réalité. Souvent, les allègements fiscaux, quelle que soit leur forme, peuvent être justifiés au moment de leur introduction, mais perdre leur pertinence avec le temps. Ceci peut notamment survenir si la situation des catégories de contribuables fiscalement favorisés s'améliore avec le temps.

#### B. Les dispositifs dérogatoires dont bénéficie l'Outre-mer paraissent parfois inéquitables

**La fiscalité des DOM recèle également des mesures fiscales inéquitables**, qui privilégient des catégories d'agents économiques qui n'en ont objectivement pas besoin. Il existe par exemple de nombreux dispositifs dérogatoires en faveur des entreprises, qui ont vocation à faciliter leur financement – car l'accès au crédit est réputé difficile dans les DOM – et à stimuler leur rentabilité.

**Ces dispositifs se répartissent entre des mesures générales et des mesures sectorielles.**

*Les mesures générales*, d'une part, comportent notamment des exonérations partielles de charges patronales, introduites par la loi pour le développement économique des outre-mer<sup>175</sup>, dite Lodéom. Ces exonérations concernent les DOM, à l'exception de Mayotte, qui bénéficie de dispositions particulières : la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique et la Réunion. La portée des exonérations dépend de l'effectif des entreprises concernées et de la rémunération versée à chaque salarié. Leur ampleur peut être étendue si l'entreprise exerce son activité dans certains secteurs, ou dans certaines localisations particulières. Des dispositifs assez similaires ont été introduits à Saint-Barthélemy et Saint-Martin par la loi dite Lopom<sup>176</sup>.

À ces exonérations viennent s'ajouter des allègements d'impôt sur les sociétés, prévus par l'article 4 de la loi Lodéom et codifiés à l'article 44 quaterdecies du CGI. Si une entreprise réalise un bénéfice dans un département d'outre-mer (à l'exception, là encore, de Mayotte), elle peut avoir droit, sous certaines conditions, à un abattement sur ses bénéfices. L'une des conditions principales consiste à réaliser les bénéfices en question dans une zone franche d'activités (ZFA). Ce dispositif fait d'ailleurs partie d'un ensemble plus général d'aides fiscales, regroupées dans le cadre du régime fiscal des ZFA. Ce régime confère aux entreprises qui travaillent dans ces zones, que le législateur entend favoriser, des avantages en termes non seulement d'impôt sur les sociétés, mais également d'impôt sur le revenu pour les entreprises qui y sont soumises, et d'allègement sur les taxes foncières.

---

<sup>175</sup> Loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer.

<sup>176</sup> Article 1<sup>er</sup> de la loi n°2003-660 du 21/07/2003 dite Loi de Programme pour l'Outre-mer (LOPOM).

*Les mesures sectorielles*, d'autre part, bénéficient par exemple à l'agriculture. Dans les DOM, ce secteur bénéficie de dépenses fiscales et de niches sociales, qui s'ajoutent à un ensemble substantiel d'aides budgétaires.

**La légitimité de ces dispositifs paraît contestable**, car la rentabilité des entreprises établies dans les départements d'outre-mer est équivalente<sup>177</sup>, voire souvent supérieure<sup>178</sup> au taux de rentabilité des entreprises métropolitaines. Cela peut s'expliquer notamment par la faible concurrence qui prévaut sur les marchés ultra-marins. Les départements et régions d'outre-mer se caractérisent en effet par une concurrence plus faible qu'en métropole. Cela s'explique par plusieurs éléments, mentionnés par l'Autorité de la concurrence dans plusieurs avis. Premièrement, leur situation géographique particulière entre en jeu<sup>179</sup>. Ce sont en effet des zones insulaires et excentrées, donc isolées. Le climat, de même que le relief souvent très montagneux, sont difficiles, et occasionnent de temps à autre des catastrophes naturelles (cyclones, éruptions volcaniques). Qui plus est, les économies locales sont marquées par l'étroitesse et le cloisonnement des marchés, qui sont au demeurant assez fermés aux échanges régionaux<sup>180</sup>. Enfin, les marchés de la France d'outre-mer sont peu contestables, en raison des fortes barrières à l'entrée, principalement de nature logistique, qui freinent l'arrivée de nouveaux concurrents<sup>181</sup>.

---

<sup>177</sup> DREYER, Antoine, SAVOYE, Bertrand, Une analyse comparative des entreprises des DOM et de la métropole. *Économie et statistique*, 2013, vol. 462, n° 1, p. 99-123.

<sup>178</sup> Inspection générale des finances, *Rapport du Comité d'évaluation sur les dépenses fiscales et les niches sociales*, juin 2011, p.97-124.

<sup>179</sup> Avis de l'Autorité de la concurrence, n°09-A-45 du 8 septembre 2009.

<sup>180</sup> Décision n° 05-D-73 du 20 décembre 2005 relative à des pratiques mises en œuvre par l'ODA et Havas DOM sur le marché de l'insertion publicitaire dans les annuaires de France Télécom, en Métropole et à la Réunion.

<sup>181</sup> Avis n° 09-A-45 du 8 septembre 2009 relatif aux mécanismes d'importation et de distribution des produits de grande consommation dans les départements d'outre-mer.

Les mesures fiscales et sociales prises en faveur de la rentabilité des entreprises courent donc le risque de favoriser les acteurs établis, dont la rentabilité est déjà correcte, en leur offrant une rente de situation ou en l'accentuant.

**La situation est cependant nuancée car d'autres dispositifs fiscaux dérogatoires, contrairement à ceux dont jouissent les entreprises, paraissent justifiés en termes d'équité.** C'est le cas des mesures ciblées sur les particuliers.

Par exemple, la fiscalité des produits pétroliers est beaucoup plus légère dans les DOM qu'en France métropolitaine. Dans les DOM, une taxe spéciale de consommation, prévue par l'article 266 quater du Code des douanes, est prélevée sur les carburants. La TICPE, qui frappe le carburant en métropole, n'y est pas applicable.

Cette fiscalité dérogatoire semble justifiée au regard du principe d'équité. Dans les DOM, le prix hors taxe des carburants est en moyenne plus élevé d'un tiers qu'en métropole. Plusieurs causes expliquent ces écarts de prix au détriment des zones ultra-marines. Certaines entreprises y sont en situation de monopole pour l'importation et le stockage des carburants, ce qui leur permet de pratiquer des prix plus élevés<sup>182</sup>. L'insularité handicape l'autonomie énergétique de ces espaces. Par manque d'investissement, l'outil de production est relativement obsolète dans le secteur de l'énergie. Enfin, la cherté des carburants fut l'un des éléments déclencheurs des conflits sociaux qui ont émaillé l'année 2008 dans différents DOM.

---

<sup>182</sup> Avis n°09-A-21 du 24 juin 2009 relatif à la situation de la concurrence sur les marchés des carburants dans les départements d'outre-mer.

La fiscalité dérogatoire applicable aux carburants outre-mer permet de compenser la différence de prix entre la métropole et l'Outre-mer, et de permettre aux consommateurs de se procurer des carburants à un prix proche de – mais pas inférieur à – celui pratiqué en métropole, et donc de ne pas être pénalisés par le lieu de résidence. Cela répond à un objectif d'équité, consistant à limiter les écarts de niveau de vie et de pouvoir d'achat entre les habitants de la métropole et ceux des DOM.

## **Chapitre 2 – Les caractéristiques de l'imposition du capital contrarient parfois l'équité de la fiscalité française**

**L'imposition du capital peut revêtir différentes formes.** Le capital peut être imposé de différentes manières, à différents moments et en raison de plusieurs types de faits générateurs. L'imposition du patrimoine peut peser aussi bien sur la propriété du capital (autrement dit sur le stock) que sur les revenus du capital (sur les flux). En outre, l'imposition de la détention du capital se décline en deux catégories : elle peut être permanente, c'est-à-dire être acquittée chaque année en raison de la propriété d'un bien, ou occasionnelle, par exemple lorsqu'elle survient au moment des transmissions ou des plus-values.

Section 1. Certains éléments de la fiscalité du capital favorisent les contribuables les plus aisés, ce qui est incompatible avec l'équité verticale

*§ 1. Le capital est dans certains cas moins taxé que le travail, ce qui nuit à l'équité verticale*

**La fiscalité du capital est parfois plus avantageuse que celle du travail, ce qui peut être inéquitable.** De nombreuses exonérations permettent d'alléger ponctuellement l'imposition des revenus du capital ou de sa propriété.

Chez les particuliers, par exemple, en ce qui concerne l'IRPP, les plus-values, tout d'abord, font l'objet d'un régime de faveur. Ainsi, les plus-values sur les cessions de résidences principales sont totalement exonérées, et plus

généralement l'imposition des plus-values de cession sur les biens immobiliers décroît en fonction de la durée de détention.

Des exonérations sont également prévues en faveur de l'épargne salariale et des plans d'épargne logement. Elles obéissent à une logique d'orientation de l'épargne vers des placements à long terme. Des exonérations en faveur de l'assurance-vie et des plans d'épargne en actions (PEA) visent quant à elle à orienter l'épargne des ménages vers les besoins de financement et le renforcement des fonds propres des entreprises. Ce traitement différencié du travail et du capital peut nuire à l'équité.

A. Les revenus du capital sont perçus principalement par des ménages aisés

**Pour recevoir des revenus du patrimoine, il faut avoir un patrimoine susceptible de les générer.**

Empiriquement, la part des revenus du patrimoine dans le revenu total croît avec le niveau de vie. En France, la distribution du capital est plus concentrée que celle des revenus, puisque les 10% de ménages les plus riches possèdent près de la moitié du patrimoine brut total des ménages, et les 1% les plus riches en possèdent à eux seuls 13%. Le coefficient de Gini, qui est nul en cas d'égalité parfaite et égal à 1 en cas d'inégalité parfaite, valait 0,64 pour le patrimoine des Français en 2003, soit une valeur pratiquement deux fois plus élevée que le coefficient de Gini pour les revenus<sup>183</sup>.

Les inégalités en matière de revenus des capitaux sont non seulement fortes, mais au surplus elles tendent à se reproduire et à s'accroître de génération en génération, par le biais des héritages et du réinvestissement des profits. Ainsi, en France, les revenus du patrimoine représentent 32%

---

<sup>183</sup> Conseil des prélèvements obligatoires, *Le patrimoine des ménages*, mars 2009, p.44.



des revenus totaux des foyers appartenant au quintile le plus aisé, contre seulement 8% pour ceux qui appartiennent au quintile le moins aisé. De même, 65% des revenus du patrimoine sont concentrés dans les 20% des ménages ayant le revenu fiscal de référence le plus élevé<sup>184</sup>. Au contraire, la part des revenus du travail dans le revenu total est d'autant plus importante que le revenu disponible du foyer considéré est faible. En outre, au cours des dernières décennies, le patrimoine des ménages a progressé plus rapidement que leurs revenus, sous l'effet combiné de la hausse des prix de l'immobilier – qui occupe souvent une place importante dans le patrimoine des particuliers – et de la stagnation des salaires conjuguée à la hausse du chômage, qui limite la progression des revenus du travail. Ainsi, la richesse nette moyenne des ménages est passée de 160 000 euros par ménage en 1997 à plus de 380 000 euros fin 2007<sup>185</sup>.

Qui plus est, les revenus du capital peuvent dans certaines conditions, à la différence des revenus du travail, être acquis sans effort, de façon oisive, sous le seul effet de l'écoulement du temps. L'étymologie du terme « patrimoine », issu du latin « *patrimonium* », renvoie d'ailleurs à la propriété des biens hérités du père, et met l'accent sur le rôle des transferts successoraux dans la constitution des patrimoines<sup>186</sup>.

Enfin, la possession de capital économique est source non seulement de richesse mais également de pouvoir, ce que Pierre Bourdieu expose dans sa théorie des capitaux<sup>187</sup>.

---

<sup>184</sup> INSEE, *Comptes nationaux*, 2003 ; INSEE, *Revenus fiscaux*, 2003.

<sup>185</sup> Conseil des prélèvements obligatoires, *Le patrimoine des ménages*, mars 2009.p.20.

<sup>186</sup> GRILLET-PONTON Dominique, *La famille et le fisc*, PUF, 1998.

<sup>187</sup> BOURDIEU Pierre, *La Distinction. Critique sociale du jugement*, Editions de minuit, 1979.

B. Dans un objectif de justice sociale et de solidarité, les revenus du capital devraient donc être plus lourdement imposés que les revenus du travail

**L'imposition du capital semble, dans son principe, équitable.** L'imposition du patrimoine est justifiée par des motifs d'équité : elle est une source d'équité verticale, en ce qu'elle permet de redistribuer les richesses des foyers favorisés vers les ménages les plus pauvres<sup>188</sup>. L'imposition du capital permet donc de réduire les inégalités économiques et sociales.

Or, en pratique, les nombreuses exonérations offertes aux contribuables aboutissent souvent à imposer les revenus du capital moins que ceux du travail.

C. Comment expliquer le traitement fiscal plus favorable accordé au capital ?

**Certains arguments permettent de justifier que les revenus du capital soient moins imposés que les revenus du travail.** D'un certain point de vue, taxer les revenus du capital comme les revenus du travail constituerait, *de facto*, une double imposition. En effet, le revenu du capital rémunère une accumulation préalable, réalisée au moyen d'un revenu passé. Ce revenu, même s'il n'a pas nécessairement été acquis par la personne qui détient le capital dont il a financé l'acquisition à un instant donné, a probablement déjà été imposé. Même si le détenteur d'un capital l'a reçu en héritage ou en donation, la personne qui le lui a transmis a vraisemblablement déjà payé des impôts sur le revenu qui lui a permis de le constituer.

---

<sup>188</sup> ADAM, François, FERRAND, Olivier, et RIOUX, Rémy. *Finances publiques*. Presses de Sciences po, 2007.

**L'imposition de la propriété et des revenus du capital peut poser un problème d'efficacité, car il a un impact sur l'attractivité d'une nation.**

Le législateur doit s'efforcer de rechercher un équilibre entre, d'une part, l'idéal de justice sociale et, d'autre part, les contraintes en termes de compétitivité, et les impératifs d'attractivité fiscale. S'il apparaît juste de ne pas soumettre le capital à une imposition moindre que le travail, cela n'est pas toujours efficace, d'autant plus que la France est plongée dans une concurrence fiscale intense.

Si les épargnants et les investisseurs sont rationnels et cherchent à maximiser leur profit net, c'est-à-dire déduction faite des prélèvements obligatoires, ils ont tout intérêt à placer leurs capitaux dans un autre État, afin de tirer parti des régimes d'imposition les plus favorables – à condition que le pays choisi par le redevable pour délocaliser ses fonds ait conclu avec la France une convention fiscale qui prévoit d'imposer dans le pays étranger les revenus du capital qui y sont perçus (en l'absence d'une telle convention, en effet, le droit français prévoit que les revenus perçus à l'étranger par un résident français sont soumis à l'impôt français). Ainsi, les particuliers qui chercheraient à bénéficier d'avantages fiscaux sur leur patrimoine peuvent, par exemple, transférer leurs avoirs ou leur domicile fiscal en Belgique, pays qui ne taxe pas les successions, certaines catégories de plus-values et le patrimoine mobilier, et où il n'existe pas d'impôt sur la fortune – même si l'impôt sur le revenu est plus élevé qu'en France. En dehors de l'UE, la Suisse offre également des opportunités pour les contribuables qui souhaitent bénéficier d'une fiscalité du capital plus légère. La fiscalité suisse permet en effet de négocier un forfait fiscal qui permet aux contribuables fortunés d'être imposés en fonction de leurs dépenses et non de leur revenu ou de leur patrimoine. Enfin, les capitaux peuvent également, cas extrême, être transférés vers des paradis fiscaux. Ici, la recherche d'équité et d'efficacité entrent en conflit l'une avec l'autre. Au regard de l'équité, il paraît justifié de ne pas imposer le travail plus que

le capital. Cependant, du fait de la concurrence fiscale, si le législateur souhaitait accroître l'équité du système fiscal en alignant la fiscalité du capital sur celle du travail, l'attractivité de la France pourrait en souffrir, ce qui pourrait provoquer une fuite des bases imposables.

**Les impôts sur le capital peuvent être mal acceptés** car considérés comme une double imposition, ce qui remet en cause leur efficacité.

*L'ISF, par exemple, est un prélèvement mal accepté par les contribuables car il peut susciter l'impression d'une suraccumulation de taxes, voire d'une double imposition. En effet, l'ISF frappe la détention d'un patrimoine, mais ce dernier peut également produire des revenus, qui seront taxés en tant que tels à l'impôt sur le revenu et soumis à des prélèvements sociaux.*

Si l'ISF se superpose d'une certaine manière à l'impôt sur le revenu, il apparaît aussi parfois redondant avec la taxe foncière. Ainsi, certains contribuables sont entrés dans le champ de l'ISF sous l'effet de l'augmentation de la valeur de leur patrimoine immobilier. Dans ce cas, l'immobilier constitue généralement la quasi-totalité de leur patrimoine. L'ISF peut alors créer l'impression, chez ce type de redevables, d'un impôt détourné de son objet, car essentiellement foncier. L'abattement de 30% sur la résidence principale est insuffisant pour éviter un cumul d'impositions avec la taxe d'habitation et la taxe foncière sur les propriétés bâties.

*L'ISF a fait l'objet d'aménagements au cours des dernières années, dans le but de rectifier ses effets jugés pénalisants pour la création de richesses. Ces modifications ont redessiné ses contours. Elles n'ont toutefois pas remédié à ses défauts les plus évidents, à savoir son assiette étroite et son taux élevé.*

*L'ISF, dans un contexte de concurrence fiscale, pose de multiples problèmes en termes d'attractivité. L'ISF, qui est mal perçu par les contribuables français, envoie en outre un signal négatif au reste du monde, du simple*

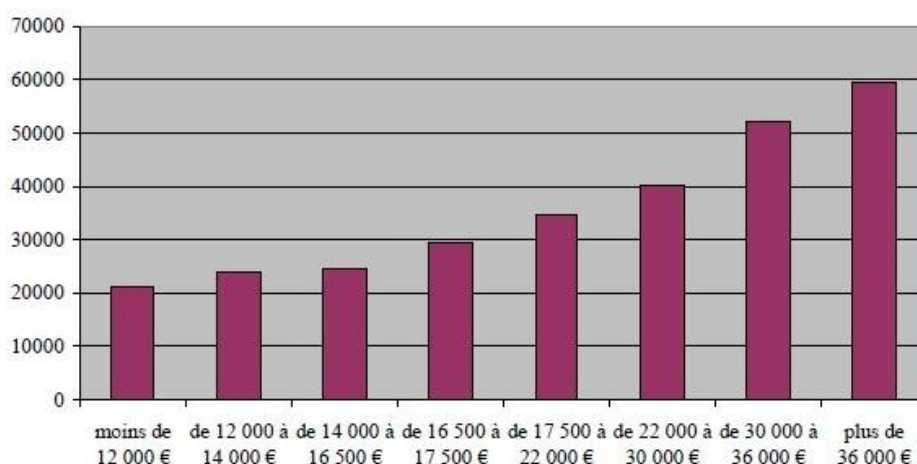
fait que la France est l'un des rares pays à lever un tel prélèvement. Ceci sape l'attractivité de la France.

*§ 2. L'imposition des donations et successions peine à remplir son objectif d'équité verticale*

**Introduction.** La taxation des donations et des successions semble, à première vue, œuvrer en faveur d'un idéal de justice sociale. En effet, les donations et les successions perpétuent les inégalités. Les droits de mutation à titre gratuit qui les grèvent sont censés atténuer cet effet inégalitaire.

**Les opérations de transmission du patrimoine sont foncièrement inégalitaires.** Si deux tiers des foyers fiscaux bénéficient de transferts patrimoniaux au sens large (donations ou successions), moins de 10% des ménages reçoivent des donations. Pis, parmi le centile des ménages les plus riches, plus de la moitié procède à des donations. La probabilité de recevoir une donation est donc fortement corrélée à la catégorie sociale à laquelle un individu appartient, et le montant transmis par donation varie significativement en fonction de la catégorie sociale et des revenus du donataire. De même, en matière de successions, le montant moyen reçu par héritage augmente avec le revenu de l'héritier. Plus largement, les ménages qui reçoivent les transferts de patrimoine les plus volumineux sont aussi ceux qui perçoivent déjà les revenus les plus élevés, c'est-à-dire ceux précisément qui ont la plus forte capacité à se constituer un patrimoine propre par le biais de l'épargne.

**Montant moyen par donation et par succession  
en fonction des revenus annuels du bénéficiaire<sup>189</sup>**



*Source : calculs de la Direction Générale des Finances Publiques, à partir de l'enquête patrimoine Insee de 2004*

En résumé, les transferts de patrimoine par succession ou donation ont pour conséquence de perpétuer les inégalités de patrimoine. Même si elles ne constituent pas le premier facteur d'explication des inégalités de patrimoine, les héritages et donations contribuent à les pérenniser, voire à les accentuer.

**Les droits de mutation à titre gratuit devraient théoriquement permettre d'atténuer l'effet inégalitaire des donations et successions et, donc, être équitables.** Dans le principe, en effet, le fait de taxer les transferts patrimoniaux devrait mécaniquement limiter la concentration du patrimoine et éviter le renforcement des inégalités. De plus, les droits de mutation à titre gratuit constituent une manière détournée de taxer les plus-values latentes, c'est-à-dire les plus-values qui n'ont pas été réalisées, et donc imposées, au moment de la donation ou de la succession. C'est

<sup>189</sup> Lecture : en abscisse, revenu annuel moyen en euros de l'héritier ou donataire ; en ordonnée, montant moyen en euros par succession ou donation.

donc un moyen de s'assurer que tous les revenus sont bien imposés, d'autant plus que les plus-values latentes représentent souvent une partie considérable des opérations de transmission (aux États-Unis, par exemple, 37% du montant des successions supérieures à 500000 dollars correspondent à des plus-values latentes<sup>190</sup>).

**Cela dit, les droits de mutation à titre gratuit ne remplissent que partiellement leur mission de justice sociale et d'équité, et ce en raison de leur structure.** Effectivement, les multiples abattements et exonérations sapent la progressivité de l'impôt. En France, par exemple, seulement 38,4% des successions ont donné lieu au paiement de droits en 2007, et environ 90% des montants transmis par donation sont exonérés<sup>191</sup>. Au final, les nombreux avantages fiscaux et régimes de faveur accordés aux contribuables français en matière de successions et de donations vont à l'encontre du but initial recherché, à savoir la réduction des inégalités de patrimoine.

Section 2. Certains prélèvements sur le capital sont inéquitables en raison de leur assiette

*§ 1. Les taxes foncières nuisent à l'équité du fait de la nature de leur assiette*

**Ces prélèvements prétendaient initialement à l'équité.** Les taxes foncières sont des impôts locaux dus par les propriétaires de biens immobiliers. Il existe une taxe foncière sur les propriétés bâties, et une taxe foncière sur les propriétés non bâties. Historiquement, les taxes foncières étaient

---

<sup>190</sup> GALE, William G., HINES, James R., et SLEMROD, Joel (ed.). *Rethinking estate and gift taxation*. Brookings Institution Press, 2011.

<sup>191</sup> Conseil des prélèvements obligatoires, *Le patrimoine des ménages*, mars 2009, p.167.

justifiées par l'idée, chère aux physiocrates, que la richesse provient de la détention des biens immobiliers, et notamment de la terre. Imposer la propriété foncière était donc perçu comme un moyen de cibler les contribuables les plus favorisés. Puis, après 1789, le législateur révolutionnaire a vu dans les taxes foncières un moyen de mettre en place une contribution équitable aux charges publiques.

**Toutefois, ce brevet d'équité a été remis en cause au cours des dernières décennies.** Si l'utilisation d'une assiette immobilière n'est pas critiquable en soi, et si cette option a été retenue par de nombreux pays pour les impôts locaux, elle est à l'origine aujourd'hui de situations inéquitables. En 1989 par exemple, le Conseil des impôts soulignait que « *le choix de cette assiette, qui résulte plus d'un héritage qui n'a jamais été remis en cause que d'une décision délibérée, n'est donc pas neutre si l'on se place du point de vue de la capacité contributive des contribuables*<sup>192</sup> ». Ceci a poussé le législateur à mettre en place quelques exonérations. Mais l'ampleur limitée de ces dernières n'a pas suffi à instiller plus de justice dans l'imposition de la propriété immobilière.

### **Par quels mécanismes les taxes foncières sont-elles responsables d'iniquités ?**

*Ces situations sont dues, premièrement, à l'obsolescence des bases cadastrales.* Comme le soulignait le Conseil des prélèvements obligatoires en 2010, elles sont déconnectées de l'évolution du marché et ne correspondent plus à aucune réalité économique<sup>193</sup>. L'absence de révision de ces bases ne permet pas de prendre en compte les évolutions des prix du marché immobilier et de l'attractivité des territoires. Par exemple, les grands ensembles des périphéries des villes, construits en hâte dans les

---

<sup>192</sup> 10<sup>ème</sup> rapport du conseil des impôts, 1989.

<sup>193</sup> Conseil des prélèvements obligatoires, *La fiscalité locale*, mai 2010, p. 39



années 1960, étaient considérés comme des immeubles de confort par rapport aux normes de l'époque, alors que certains se trouvent aujourd'hui dans un état de délabrement avancé aujourd'hui, et que l'attractivité des quartiers dans lesquels ils sont situés a parfois significativement chuté. Inversement, des immeubles d'habitation situés en centre-ville, notamment à Paris, jugés vieux et insalubres il y a cinquante ans, peuvent être peu taxés, quand bien même leur valeur aurait fortement crû sous l'influence combinée de travaux de réhabilitation, de la gentrification des centres villes et de la hausse globale des prix sur le marché immobilier. Au final, il arrive donc fréquemment que les valeurs locatives cadastrales restent proportionnellement plus élevées, comparés aux loyers réels, pour des logements modestes de banlieue que pour le parc immobilier mieux coté des centres villes.

*Deuxièmement, le montant de l'impôt est fonction des choix opérés par chaque collectivité.* Les taxes foncières sont des impôts locaux, dont les bases, bien que calculées par l'État, sont locales, et dont les taux sont fixés localement. De ce fait, des contribuables ayant les mêmes niveaux de revenus et de patrimoine peuvent être amenés à payer des montants d'impôts très différents selon les territoires. Les différents dispositifs d'exonération ne permettent guère de corriger ces distorsions.

Certes, les exonérations compensées par l'État, qui concernent principalement les immeubles sociaux et, à travers eux, les ménages à faibles revenus, exercent vraisemblablement un effet redistributif, fût-il limité. De même, les dispositifs en faveur des propriétaires de résidences principales, qui ne sont pas applicables aux résidences secondaires, conduisent au sein de chaque commune à des transferts de charges des propriétaires de résidences principales vers les propriétaires de résidences secondaires. D'ailleurs, c'est parmi les régions qui comptent un grand nombre de résidences secondaires – les zones côtières notamment – que figurent celles où le produit de la taxe foncière est le plus élevé. Mais pour

la taxe sur le foncier non bâti, les exonérations concernent au premier chef les entreprises agricoles, et l'effet redistributif est alors beaucoup plus faible.

En dépit de ces aménagements, les taxes foncières posent, par construction, des problèmes d'équité territoriale. L'absence de révision des bases cadastrales aboutit à déconnecter les taxes foncières et la situation économique réelle des territoires.

Pour le foncier bâti, la non-révision des valeurs cadastrales conduit à sous-évaluer les bases imposables des territoires les plus dynamiques, et inversement à surévaluer celles des territoires qui sont en proie à des difficultés économiques et sociales. Effectivement, les valeurs locatives qui servent à calculer le montant de l'impôt à acquitter n'ont pas été révisées depuis 1970. Or, les différentes régions françaises ont connu des évolutions économiques parfois divergentes. Des revalorisations forfaitaires ont bien été votées par le Parlement, mais elles n'ont pas suffi à compenser la hausse moyenne des loyers.

Concernant la taxe sur le foncier non bâti, les valeurs locatives cadastrales n'ont pas non plus évolué conformément à la valeur économique des terres et à leur valeur productive. Par exemple, le rapport entre la base cadastrale et le résultat moyen à l'hectare des exploitations varie de 2% à 20% selon les régions<sup>194</sup>. La dernière actualisation est intervenue en 1980, mais depuis cette date les différentes cultures ont enregistré des rythmes de gains de productivité très différents, ce qui a eu des conséquences directes sur la valeur de marché des terres. De même, les catégories retenues sont basées sur une conception des terres agricoles vieille d'un siècle, où l'élevage hors sol, par exemple, ne trouve pas sa place, et se trouve *de facto* favorisé. Des exonérations existent et tentent de corriger les distorsions. Mais leur ampleur est limitée. Par exemple, certaines zones bénéficient d'un

---

<sup>194</sup>*Ibid.*

traitement particulier, à l'instar de la Corse, où les contribuables sont totalement exonérés de taxe foncière sur les propriétés non bâties pour les terrains agricoles.

Au final, la non-révision des valeurs cadastrales conduit à accentuer les difficultés des territoires déjà fragilisés, en sapant leur attractivité. De même, le potentiel fiscal varie fortement d'une région à l'autre, ce qui rend la place des taxes foncières variable selon les caractéristiques locales. En général, les territoires en difficulté, où l'activité économique est peu dynamique, tendent à mobiliser davantage les taxes foncières pour alimenter leurs budgets publics. En effet, elles ont peu d'autres ressources à leur disposition. D'une part, si les entreprises et l'emploi privé y sont rares, la contribution économique territoriale (CET), qui a succédé à la taxe professionnelle, ne fournit que de faibles ressources fiscales. D'autre part, les communes pauvres sont caractérisées non seulement par un faible potentiel de CET mais aussi par un faible revenu par habitant, ce qui entraîne des exonérations de taxe d'habitation, ce qui prive les budgets publics locaux d'un second type de recettes, et rend la mobilisation des taxes foncières encore plus cruciale. La fiscalité foncière est donc d'autant plus lourde que le territoire concerné est dans une situation économique et sociale difficile, de sorte que la taxe foncière, loin de taxer les contribuables les plus riches davantage que les plus modestes, tend au contraire à peser plus lourdement sur les seconds.

**En conclusion, il est nécessaire d'instiller plus d'équité dans la taxation de la propriété foncière.** Une première étape consisterait à réviser les bases cadastrales, afin de faire correspondre le traitement fiscal de chaque bien à la réalité du marché. Il pourrait également s'avérer profitable de mettre en place des mécanismes de transferts des collectivités les plus favorisées vers celles qui connaissent des difficultés, afin que cet impôt puisse jouer un rôle redistributif. Ce type de réforme se heurterait néanmoins à l'opposition

des élus des collectivités les plus privilégiées, qui seraient vraisemblablement réticents à l'idée de voir des ressources fiscales leur échapper.

*§ 2. L'ISF est paradoxalement peu redistributif, et s'avère peu équitable en raison de son assiette*

**L'objectif de justice sociale est au fondement de l'existence de l'ISF.** La mise à contribution des détenteurs des patrimoines les plus élevés est recherchée dans un but de redistribution et de réduction des inégalités. L'idée est ancienne selon laquelle il faut taxer les riches plus que les pauvres, car « *c'est une méthode généralement considérée comme équitable*<sup>195</sup> ». Effectivement, les ménages les plus riches ont par définition des capacités contributives supérieures à celles des pauvres. Cela sous-entend, implicitement, que l'une des fins de l'impôt est la redistribution verticale. Puisque la propriété du patrimoine est un indicateur de richesse, alors taxer le capital, c'est-à-dire la propriété, est une manière d'imposer les foyers fiscaux aisés. Aussi l'ISF est-il avant tout « *un outil de redistribution et de lutte contre les inégalités*<sup>196</sup> ». Cet objectif de nature plus sociale qu'économique transparaît dans la dénomination de l'impôt : l'impôt sur les grandes fortunes est ainsi devenu l'impôt de *solidarité* sur la fortune.

**L'ISF peine à remplir sa mission de justice sociale.** Au contraire, c'est bien souvent son iniquité qui est dénoncée. L'ISF, qui est censé être un outil de progressivité et redistribution, a une portée avant tout symbolique. Quels sont les facteurs qui rendent l'ISF inéquitable ?

---

<sup>195</sup> A MIRRLEES, James. Les impôts. Pourquoi? Combien?. *Revue française d'économie*, 2001, vol. 15, no 4, p. 3-18.

<sup>196</sup> 16<sup>ème</sup> rapport du Conseil des impôts, 1998.

*Pour commencer, l'assiette de l'ISF est grevée de nombreuses exceptions.*

Son assiette est large, mais mitée par de multiples exonérations. Les biens professionnels sont exonérés sous certaines conditions<sup>197</sup>, de même que les antiquités, les objets d'art, les collections, la propriété de monuments historiques, les droits de propriété littéraire et artistique détenus par l'inventeur, ou encore les bois et forêts ainsi que les stock-options tant que les options n'ont pas été levées.

Toutes ces exonérations entraînent des problèmes d'équité entre les contribuables. En effet, les biens qui bénéficient des exonérations sont pour la plupart typiques des patrimoines les plus importants. Un individu qui souhaite éluder en partie l'ISF peut donc le faire légalement, en jouant sur la répartition de son patrimoine et, s'il en a les moyens, en plaçant une partie de sa fortune dans des œuvres ou des objets d'art. De même, les stock-options, qui profitent principalement aux salariés bien rémunérés – au premier rang desquels les cadres dirigeants – et constituent une part souvent importante de la rémunération de ces derniers, ne sont pas soumises à l'ISF.

En revanche, seul un abattement de 30% est prévu pour la résidence principale<sup>198</sup>, alors même que la propriété d'une résidence principale n'est pas un marqueur de richesse. De même, les dépôts bancaires, qui constituent pourtant, au même titre que l'immobilier, l'essentiel des patrimoines intermédiaires, ne bénéficient pas d'exonérations.

Au final, l'ISF échoue non seulement à contribuer à l'équité du système fiscal mais exerce même par certains aspects des effets pernicieux puisqu'il tend à imposer proportionnellement plus les contribuables appartenant à la classe moyenne supérieure que les ménages les plus fortunés. Ainsi, la moitié des redevables de l'ISF n'atteint pas la dernière tranche d'imposition à l'IRPP, car leur revenu brut global n'est pas assez élevé. Ceci s'explique

---

<sup>197</sup> Articles 885 N et 885 O bis du CGI.

<sup>198</sup> Article 885 S du CGI.

notamment par la place prépondérante de l'immobilier dans le patrimoine de certains ménages : du fait de l'envolée des prix de l'immobilier depuis plusieurs années, des particuliers qui ont acheté leur résidence principale, surtout à Paris, ont vu la valeur de leur patrimoine augmenter très fortement sans que leurs revenus aient nécessairement crû. Ce phénomène s'est traduit par l'entrée massive dans le champ de l'ISF de contribuables au patrimoine peu élevé, mais dont la résidence principale s'est appréciée du fait de l'évolution du marché immobilier. Pour ménager l'impératif d'équité, il serait nécessaire de prévoir des abattements substantiels sur les résidences principales. Tandis que les abattements et exonérations, à l'heure actuelle, concernent avant tout des biens somptuaires, caractéristiques des très hauts patrimoines, il faudrait au contraire prévoir des exonérations plus élevées, voire une exonération totale sur la résidence principale.

*L'ISF impose le stock de patrimoine sans tenir compte de son rendement, c'est-à-dire d'un flux de revenus qu'il génère. L'ISF inclut dans son assiette les éléments du patrimoine les moins productifs de revenus effectifs, à commencer par la résidence principale – ce qui contribue d'ailleurs à dégrader son acceptabilité et sa lisibilité pour les contribuables. En conséquence, il est possible que deux foyers fiscaux percevant le même niveau de revenus fassent l'objet d'un traitement fiscal différent si l'un d'entre eux possède un patrimoine qui dépasse le seuil de taxation de l'ISF, quand bien même celui-ci ne générerait pas de revenus. Dans ce cas, le paiement de l'ISF, en dépit de l'atténuation offerte par l'abattement sur la valeur de la résidence principale, peut être perçu comme une injustice sociale. Cette caractéristique de l'ISF repose en fait sur une volonté du législateur de taxer de façon indifférenciée les revenus en espèces et en nature. La détention d'un patrimoine, même si elle ne procure pas nécessairement un revenu en espèces, peut rapporter un revenu en nature.*

Par exemple, la possession d'une résidence principale est une source d'utilité pour un ménage. Il peut y vivre, et se trouve ainsi dispensé de payer un loyer. Le législateur y voit un revenu en nature, qu'il semble donc justifié de taxer. C'est cette logique qu'a explicité le Conseil constitutionnel<sup>199</sup> : « *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 espèce ou en nature procurés périodiquement par ces biens, qu'ils soient ou non soumis par ailleurs à l'impôt sur le revenu ; [...] en effet, en raison de son taux et de son caractère annuel, l'impôt sur les grandes fortunes est appelé normalement à être acquitté sur les revenus des biens imposables.* »

**Pour mieux cibler l'imposition sur les ménages les plus aisés, il est préférable d'imposer le revenu que le patrimoine.** La taxation des très hauts revenus est généralement mieux acceptée et plus adaptée qu'un impôt sur la fortune pour concentrer l'imposition sur les plus aisés. Si l'ISF se voit souvent reprocher de taxer les classes moyennes, c'est parce que le patrimoine n'est pas forcément représentatif du niveau de vie d'un foyer fiscal. Le revenu l'est plus. Il semble donc préférable d'accentuer la progressivité de l'impôt sur le revenu, en créant des tranches supplémentaires ou en augmentant le taux applicable à la dernière tranche. Ceci permettrait non seulement à l'imposition de mieux être acceptée, mais en outre, une telle mesure resterait fidèle au principe de l'ISF, qui consiste à taxer le patrimoine. Elle parviendrait même à atteindre ce but de façon plus efficace. Effectivement, la part des revenus du patrimoine dans le revenu total tend à s'accroître à mesure que le revenu total augmente. Autrement dit, plus un revenu est élevé, et plus il aura tendance à découler pour une part importante du capital possédé par celui qui le perçoit.

---

<sup>199</sup> Décision n° 81-133 DC du 30 décembre 1981, Loi de finances pour 1982.

## Conclusion du titre 2

La recherche d'équité, qui guide le système fiscal français, se heurte à de multiples écueils.

Les limites de la progressivité et de la redistribution, tout d'abord, nuisent à l'équité. En effet, le manque de progressivité est un frein à l'équité. Si certains prélèvements sont, par essence, progressifs, d'autres en revanche le sont moins, comme la CSG ou CRDS. Certains sont mêmes régressifs, telle la TVA. Outre les caractéristiques intrinsèques des différents prélèvements, les nombreux dispositifs visant à alléger le poids de l'impôt, comme les réductions d'impôt ou les abattements, diminuent la progressivité des impôts auquel ils s'appliquent. Enfin, la place croissante des impôts sur la dépense rend la progressivité plus incertaine.

Cette insuffisance de la progressivité entrave la redistribution, ce qui est un défi pour l'équité.

Par ailleurs, l'imposition du capital – parfois plus avantageuse que celle du travail, grâce notamment à de nombreuses exonérations – nuit à l'équité. Les opérations de transmissions du patrimoine, par exemple, sont inégalitaires, et leur traitement fiscal échoue à corriger cette inégalité. Toutefois, l'acceptation de l'impôt sur le capital est d'obtention moins aisée, ce qui remet potentiellement en cause son efficacité.



## **CONCLUSION DE LA PARTIE 1**

Les obstacles à l'équité et à l'efficacité du système fiscal français sont multiples. La complexité excessive de l'impôt lui-même et de sa gestion fragilise sa compréhension par les contribuables et leur consentement, et donc son efficacité. Son manque de cohérence et son instabilité marquée produisent le même effet.

Les obstacles à l'équité sont également multiples. L'impôt est parfois peu progressif et donc peu redistributif. La taxation du capital donne lieu à des contradictions entre les objectifs d'équité et d'efficacité, et met le législateur face à des choix difficiles. Par exemple, un alignement de la fiscalité du travail sur celle du capital œuvrerait certes en faveur de l'équité, mais se heurterait inmanquablement à la concurrence fiscale qui pèse sur les capitaux, et risquerait donc d'être inefficace.

La seconde partie montrera que cette problématique est accentuée dans un contexte de concurrence fiscale entre les nations ainsi que par les comportements d'évitement mis en place par les contribuables.

**Partie 2**

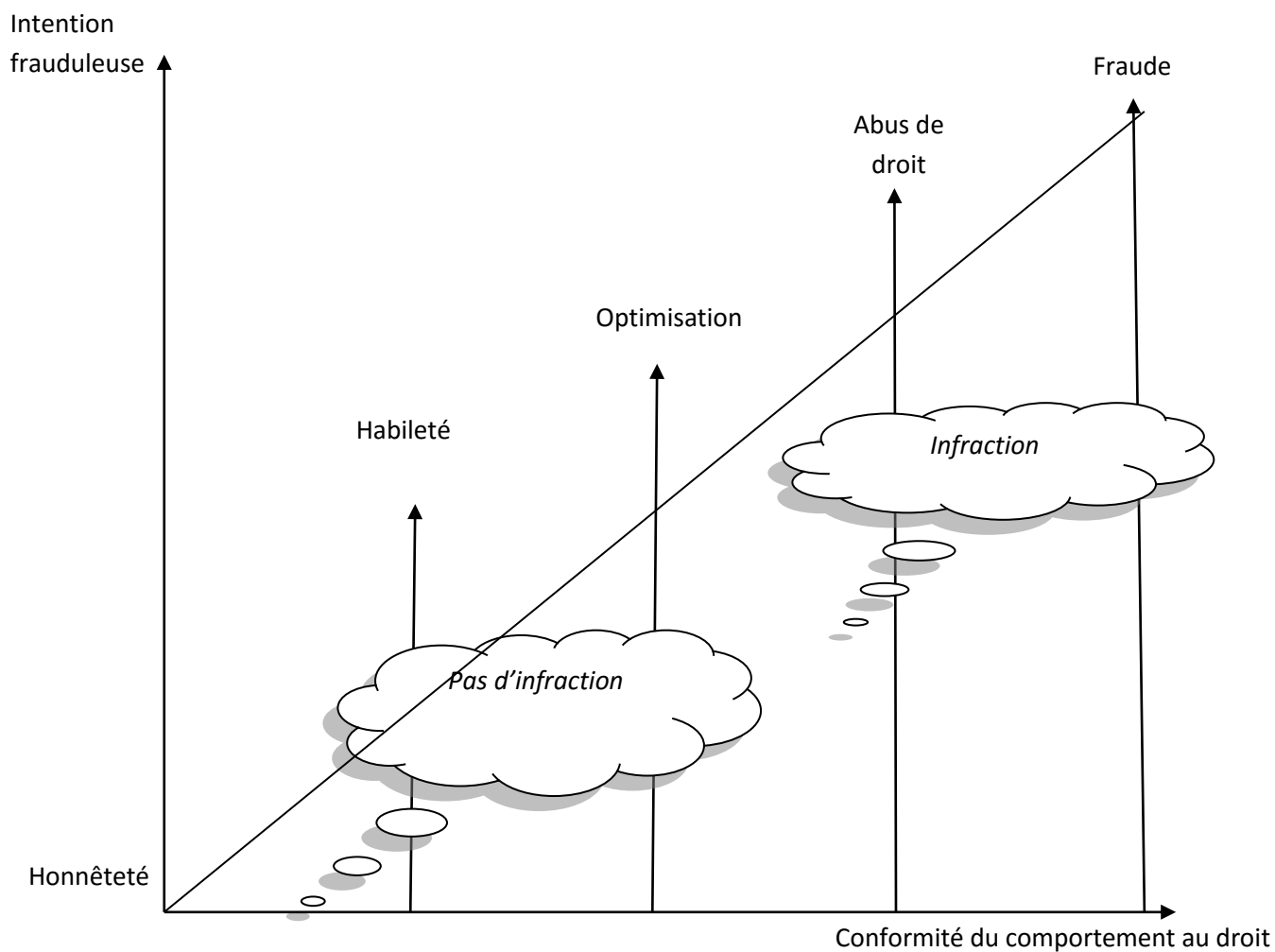
**Les comportements  
d'évitement de l'impôt,  
qui naissent en partie  
des carences du  
système fiscal, nuisent  
à son efficacité et à son  
équité**

---

## **INTRODUCTION**

**Que recouvre la notion d'évitement de l'impôt ?** Les comportements d'évitement de l'impôt, tels que l'optimisation et la fraude fiscales, constituent un obstacle à l'efficacité et à l'équité du système fiscal. L'attitude des contribuables face aux prélèvements obligatoires et la ruse qu'ils déploient pour minimiser leur charge fiscale perturbent la recherche d'équité et d'efficacité par le système fiscal.

Les comportements d'évitement de l'impôt, qui peuvent être regroupés sous le terme générique d'évasion, sont protéiformes. Mettre en œuvre une volonté d'éluder l'impôt ne constitue pas nécessairement une violation de la loi. Si ces agissements ont en commun un même aspect moral – la volonté de se soustraire au paiement de l'impôt – ils regroupent aussi bien des pratiques légales, comme l'optimisation fiscale, qu'illégales, telle la fraude fiscale. Dans les faits, la distinction n'est toutefois pas toujours aussi nette. Si une différence existe en la fraude et l'évasion, ces deux notions sont plutôt unies par un continuum qu'opposées par une dichotomie marquée : dans la hiérarchie des méthodes utilisées pour échapper à l'impôt, les actions du contribuable sont souvent dans une zone grise, dont il est difficile de déterminer si elle se rapproche plus du légal ou de l'illégal. Dans tous les cas, les conséquences des différentes actions relevant de l'évasion fiscale sont les mêmes : une perte de recettes fiscales, ce qui pèse sur l'efficacité du système fiscal, et un report de la charge fiscale éludée par les contribuables qui parviennent à éluder l'impôt vers ceux qui respectent leurs obligations fiscales.



**Comportement face à l'impôt : de l'honnêteté à la fraude<sup>200</sup>**

<sup>200</sup> BAZART, Cécile. La fraude fiscale: modélisation du face à face Etat-contribuables, 2000, Thèse de doctorat. Université Montpellier.

**Qu'est-ce que l'optimisation fiscale ?** L'optimisation fiscale, aussi appelée *aggressive tax planning* ou planification fiscale, est la pratique qui consiste, pour un contribuable, à employer de manière astucieuse les possibilités offertes par la réglementation pour réduire le montant de ses prélèvements obligatoires. Elle désigne la recherche de la moindre imposition par des moyens légaux. Les pratiques d'optimisation sont le fait aussi bien des entreprises que des particuliers.

Tandis que le jeu de la concurrence fiscale entre les nations permet aux agents économiques de localiser leurs activités ou leur résidence fiscale dans un pays plutôt que dans un autre, en fonction de l'attractivité de chaque territoire, l'optimisation fiscale recouvre un ensemble de mécanismes qui permettent de délocaliser des bases imposables comme, par exemple, les bénéfices d'une entreprise, indépendamment de la localisations des structures productives ou des activités qui ont généré cette base.

Contrairement à la fraude fiscale, l'optimisation est une pratique légale, basée sur une utilisation habile du droit fiscal, de ses éventuelles imprécisions ou imperfections, ainsi que des conventions fiscales. Elle se situe parfois aux confins de la légalité, notamment parce qu'elle nécessite d'interpréter les textes d'une façon qui n'avait pas été prévue ni souhaitée par le législateur, et risque de tomber sous le coup de l'abus de droit. Pour autant, si elle est menée habilement, elle ne contrevient pas à la réglementation, et ne peut donc pas être sanctionnée. Le droit des contribuables à faire preuve d'agilité dans l'utilisation du droit fiscal a même été reconnu par la jurisprudence du Conseil d'État, qui a jugé qu'un contribuable ayant le choix entre deux solutions qui emportent les mêmes effets juridiques est fondé à choisir celle des deux qui lui permettra de payer le moins d'impôts<sup>201</sup>.

---

<sup>201</sup> Conseil d'État, 10 juin 1981, requête n° 19079.

L'optimisation n'est pas seulement légale, elle semble aussi, par certains aspects, légitime. Une entreprise, par exemple, fait preuve d'une gestion normale et loyale envers ses actionnaires si elle parvient, de façon légale, à réduire sa charge fiscale. En effet, pour une entreprise, les prélèvements obligatoires sont un coût comme un autre, qu'une gestion avisée doit réduire le plus possible, pour maximiser les marges et les capacités d'investissement.

**Histoire de l'optimisation.** Contrairement à la fraude, qui est un phénomène aussi ancien que l'impôt, l'optimisation est d'apparition assez récente.

Au début du XXe siècle, le nombre de firmes multinationales (FMN) a connu une hausse très marquée, dans un contexte où la coopération entre les États au niveau fiscal était très réduite. Le nombre de conventions fiscales bilatérales était beaucoup plus faible qu'aujourd'hui. L'optimisation était alors principalement défensive (*defensivetax planning*). Elle était le fait d'entreprises qui conduisaient des transactions internationales et qui, pour éviter les doubles impositions, et seulement à titre accessoire pour réduire leur imposition, tiraient profit des différences de législation entre les différents pays où elles étaient présentes.

Plus tard, dans le courant du XXe siècle, l'approfondissement de la mondialisation commerciale puis l'émergence de la globalisation financière, qui ont permis d'éliminer les unes après les autres les barrières qui s'opposaient aux investissements et aux échanges commerciaux transnationaux, tout en augmentant la concurrence entre les entreprises, ont eu pour effet à la fois d'accroître le poids de la fiscalité dans les décisions de localisation des investissements directs à l'étranger, et de faire apparaître des possibilités d'optimisation fiscale agressive et non plus défensive (*agressive tax planning*), puisque l'objectif pour les entreprises qui se livrent à de telles pratiques est non plus de s'affranchir des entraves

aux transactions internationales – qui se sont précisément réduites – mais d’exploiter les opportunités offertes par ce nouveau contexte économique et juridique pour réduire au maximum leur charge fiscale.

Le développement de la coopération entre les États en matière de fiscalité, à travers la signature d’un nombre croissant de conventions fiscales internationales, voire au moyen d’unions régionales dont l’Union européenne constitue l’exemple le plus abouti, a fait naître des opportunités pour les entreprises, qui peuvent tirer parti des caractéristiques offertes par les différents systèmes fiscaux nationaux pour alléger leur charge fiscale. Cette pratique est désignée par l’expression « *treaty shopping* », car les entreprises prennent dans la fiscalité de chaque pays où elles sont présentes les éléments qui servent au mieux leurs intérêts. Les progrès technologiques, particulièrement dans le domaine de l’information et de la communication, permettent aux FMN de conduire des opérations commerciales et financières dans des pays sans nécessairement y entretenir une présence physique, et facilite l’optimisation.

**L’optimisation fiscale diffère de plusieurs notions connexes, comme la fraude.** Cependant, la distinction entre ces notions proches est parfois ténue. En effet, ces comportements ont en commun leur but et leur effet, à savoir l’atténuation voire l’échappement complet à la charge fiscale. Leur nature est toutefois différente, et des manœuvres d’évitement de l’impôt peuvent être hiérarchisées.

Ainsi, l’optimisation *stricto sensu* est légale, tandis que *la fraude fiscale* consiste à se soustraire au paiement de l’impôt en se livrant, de façon délibérée, à un certain nombre d’actes illicites (transmission de déclarations volontairement fausses ou de documents falsifiés à l’administration fiscale par exemple). Contrairement à l’optimisation qui, par définition, s’inscrit dans le respect de la réglementation, la fraude

fiscale consiste à enfreindre intentionnellement la loi pour réduire la charge fiscale. Elle constitue à ce titre une infraction, et plus précisément un délit, pour lequel l'article 1741 du code général des impôts prévoit des sanctions pénales.

*L'évasion fiscale* est un concept plus large, qui englobe à la fois l'optimisation et la fraude. Non définie en tant que telle par le droit français, elle consiste à utiliser des mécanismes réguliers au regard du droit (dans le cas de l'optimisation) ou non (comme pour la fraude) dans le but de réduire l'impôt dû, le plus souvent à l'aide d'entités juridiques situées à l'étranger, vers lesquelles des revenus ou des bénéfices sont transférés.

*L'abus de droit*, enfin, désigne une habileté excessive dans l'utilisation de la réglementation, et vient sanctionner l'optimisation fiscale lorsqu'elle atteint des proportions excessives, revêt une forme trop agressive – pour reprendre la terminologie anglo-saxonne – et dépasse les limites de la licéité. C'est le juge qui est souvent chargé de fixer la limite entre l'optimisation et l'abus de droit, en statuant sur la régularité des montages dont il a à connaître.

Seront étudiés :

**TITRE 1 – L'OPTIMISATION ET LA FRAUDE FISCALES NUISENT A L'EFFICACITE DE LA FISCALITE**

**TITRE 2 – L'EVASION FISCALE EST UNE SOURCE D'INIQUITES**



« *La fraude est à l'impôt ce que l'ombre est à l'homme*<sup>202</sup>. »

Georges Pompidou

## **TITRE 1**

### **L'OPTIMISATION ET LA FRAUDE FISCALES NUISENT A L'EFFICACITE DE LA FISCALITE**

Seront étudiés successivement :

Chapitre 1 – L'optimisation est un facteur d'inefficacité fiscale

Chapitre 2 – La fraude est une source d'inefficacité

## **Chapitre 1 - L'optimisation est un facteur d'inefficacité fiscale**

**L'optimisation est un facteur d'inefficacité.** En effet, elle cause un manque à gagner important pour l'État, qui se voit privé de recettes fiscales. L'optimisation atteint des proportions particulièrement importantes, en France comme dans de nombreux autres pays, et porte sur des enjeux financiers très conséquents. En outre, elle trahit la volonté du législateur, et a pour effet de réduire l'efficacité des incitations véhiculées par les

---

<sup>202</sup> LASCAULT Gilbert Lascault, MATHIEU Georges, TRETIAK Philippe, POMPIDOU Georges, *Georges Pompidou et la modernité*, Éditions du centre Pompidou, Juin 1999

prélèvements obligatoires, et renforce le coût pour les finances publiques des dispositifs incitatifs et distributifs.

Section 1. L'impact négatif de l'optimisation sur l'efficacité du système fiscal implique plusieurs mécanismes

*§ 1. L'optimisation fiscale entraîne une perte de recettes fiscales, et réduit donc l'efficacité de la fiscalité*

**L'optimisation a un coût pour les finances publiques, et nuit donc à l'efficacité du système fiscal.** Un impôt efficace est un impôt qui génère le volume souhaité de recettes fiscales. Or, l'optimisation entraîne, par définition, une perte de recettes fiscales. L'optimisation représente un coût pour les finances publiques. Elle crée un manque à gagner pour le Trésor. Elle diminue le rendement des impôts concernés, et donc leur efficacité. Ce phénomène concerne aussi bien les particuliers que les entreprises, mais les montants en jeu sont particulièrement importants dans le cas des entreprises.

**La mesure de l'optimisation est difficile.** Du fait de la nature du phénomène, il est très difficile d'obtenir un chiffrage précis des comportements d'optimisation fiscale. Certains chiffres peuvent être évoqués, mais aucun ne repose sur des fondements incontestables. La mesure de l'ampleur de ces pratiques est techniquement complexe et soulève des interrogations méthodologiques. La France affiche d'ailleurs un retard certain dans les efforts de mesure de ce phénomène<sup>203</sup>.

---

<sup>203</sup> Rapport Conseil prélèvements obligatoires, *Les prélèvements obligatoires des entreprises dans une économie globalisée*, Octobre 2009.

L'OCDE souligne la difficulté de toute tentative de quantification de l'optimisation et rappelle qu'aucune étude n'a été capable de fournir des conclusions précises en la matière. Elle donne toutefois deux indications importantes. La première, statique, porte sur l'étendue du phénomène : si personne ne peut avancer de chiffre précis, toutes les études menées s'accordent à conclure que l'optimisation est très largement pratiquée, et implique des enjeux financiers particulièrement importants. La seconde, dynamique, concerne l'évolution de l'optimisation : il s'agirait d'une pratique en plein essor<sup>204</sup>. L'impôt acquitté par les contribuables serait, pour certaines catégories d'entre eux, de plus en plus déconnecté de la réalité de leur activité économique.

**Plusieurs approches peuvent être mises en œuvre pour mesurer l'optimisation.**

Les tentatives de mesurer l'optimisation de façon rigoureuse et scientifique peuvent emprunter plusieurs méthodes, mais se heurtent à des obstacles techniques difficilement surmontables.

L'observation de la manière dont évolue la *part occupée par l'IS dans l'ensemble des recettes fiscales* n'est pas informative. Elle dépend d'un trop grand nombre de facteurs, et ne permet pas d'isoler le rôle joué par les comportements d'optimisation.

La mesure de la *différence entre le montant de l'IS théorique et l'IS effectif* ne permet pas non plus d'appréhender l'étendue de l'optimisation. Effectivement, le taux nominal d'imposition – qui s'élève à 33,33% pour l'IS en France – ne reflète pas fidèlement la charge fiscale subie par les entreprises, dont le montant d'IS dû correspond rarement précisément au tiers de leur résultat. De nombreuses règles et modalités de calcul viennent

---

<sup>204</sup> OCDE (2013), Lutter contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéficiaires, Éditions OCDE, Paris, p. 19.

imiter l'assiette à laquelle ce taux s'applique, tandis que de multiples réductions et crédits d'impôt infléchissent ce taux. Cet écart peut être objectivé par la mesure du taux d'imposition implicite des entreprises. Cet indicateur, qui mesure la charge fiscale réelle, est un ratio qui rapporte le montant d'IS payé à l'excédent net d'exploitation. Or, si le taux d'imposition implicite est plus faible que le taux facial normalement applicable, c'est en grande partie en raison des règles d'assiette et de taux relatives à l'IS, et pas nécessairement à l'optimisation. Celle-ci peut certes jouer un rôle, mais sa contribution est difficile à isoler et à mesurer. Cet écart reflète davantage la construction particulière du système fiscal français que l'ampleur de l'optimisation par les contribuables.

*Le taux effectif d'imposition*, défini comme le quotient entre le montant d'IS dû et le bénéfice imposable, ne permet pas non plus de distinguer l'effet de l'optimisation de l'impact exercé par d'autres facteurs. Une entreprise dont le taux effectif d'imposition est faible peut en effet avoir simplement bénéficié de dispositifs fiscaux avantageux mis en place par le législateur ; elle n'a pas nécessairement eu recours à des manœuvres optimisatrices. Quand bien même elle aurait procédé à de telles manœuvres, l'économie fiscale obtenue grâce à ces dernières peut difficilement être isolée.

Toutefois, si cet indicateur n'est guère instructif en tant que tel, il peut apporter de précieuses informations s'il est couplé à d'autres données. La comptabilité des sociétés cotées en bourse, obligatoirement publique, recèle en effet des données décrivant les volumes de bénéfices réalisés par ces entreprises dans les différents pays où elles sont implantées, et notamment sur le territoire d'États à fiscalité privilégiée. En 2012, par exemple, les FMN américaines étaient à la tête d'environ 1700 milliards de dollars de profits localisés dans de tels États, en attente de rapatriement

aux États-Unis<sup>205</sup>. L'importance des sommes en jeu, alliée à leur situation géographique, autorise à penser que c'est bien une visée optimisatrice et pas une stratégie économique, financière ou commerciale qui s'est opposée à leur transfert aux États-Unis. Ces profits auraient été imposés aux taux de l'IS américain, qui s'élève à 35%. Or, les entreprises qui ont fait l'objet de l'étude ont été soumises, en moyenne, à un taux effectif d'imposition de 22,6%. L'articulation de ces deux chiffres peut fournir une première approximation du coût de l'optimisation fiscale, en l'occurrence pour les finances publiques des États-Unis.

L'étude des *flux d'investissements directs à l'étranger* (IDE) peut également révéler certaines pratiques d'optimisation. Les IDE peuvent se définir comme des investissements effectués par une entreprise résidente d'un pays en vue d'acquiescer un intérêt à long terme dans une entreprise résidant dans un autre pays, et d'influencer sa gestion – la condition de cette capacité d'influence étant définie, par convention, par un investissement égal au minimum à 10% du capital social de l'entreprise cible de l'investissement. La mesure de l'importance des IDE dans certains pays, exprimée par exemple en pourcentage du PIB, peut laisser entrevoir indirectement une trace laissée par les pratiques d'optimisation, sans toutefois permettre d'en obtenir une mesure directe et précise.

Par exemple, certains pays concentrent des stocks d'IDE qui ne sont pas commensurables à l'envergure de leur économie et à leur richesse nationale, mesurée un indicateur de grandeur tel que le PIB. Ainsi, en 2009, le stock d'IDE localisé dans les Îles Vierges Britanniques était 270 fois plus élevé que leur PIB<sup>206</sup>. Ces îles, dont les principales sont Tortola, Virgin Gorda, Anegada et Jost Van Dyke, ont le statut de territoire d'outre-mer du

<sup>205</sup> JP Morgan, « Global Tax Rate Makers: Undistributed Foreign Earnings Top \$1.7 Trillion; At Least 60 % of Multinational Cash is Abroad », 2012.

<sup>206</sup> Conseil d'analyse économique, note d'analyse n° 222 « Centres financiers offshore et système bancaire "fantôme" », 2011 et disponible à l'adresse suivante : <http://www.strategie.gouv.fr/content/note-d%E2%80%99analyse-222-centres-financiers-offshore-et-systeme-bancaire-fantome#les-ressources> [consulté le 8 septembre 2014].

Royaume-Uni<sup>207</sup>. Elles jouissent, à ce titre, d'une assez large autonomie dans l'établissement de leur législation en général, et dans la détermination de leur système fiscal en particulier, ce qui leur permet d'offrir des conditions d'imposition particulièrement attractives pour les investisseurs étrangers, puisque les bénéfices y sont imposés à 0%.

Par ailleurs, des statistiques fournies par le Fonds monétaire international (FMI)<sup>208</sup> révèlent que la Barbade, les Bermudes et les Îles Vierges Britanniques, trois territoires impliqués dans des schémas d'optimisation en raison de leur fiscalité très avantageuse pour les investisseurs étrangers, reçoivent plus d'IDE que l'Allemagne ou le Japon, qui sont respectivement la quatrième et la troisième économie mondiale par leur PIB<sup>209</sup>. Réciproquement, de nombreux IDE sortent de ces territoires, ce qui place par exemple les Îles Vierges Britanniques, les Bermudes et les Bahamas parmi les cinq premiers investisseurs en Russie, et fait de l'Île Maurice le principal investisseur en Inde.

L'analyse des flux d'IDE met également en lumière le rôle pivot joué par les Pays-Bas ou le Luxembourg dans de nombreux schémas d'optimisation fiscale. Des volumes très importants d'IDE transitent par le territoire de ces États, avant d'être ensuite acheminés vers d'autres nations. La part importante des stocks d'IDE détenus par des sociétés *ad hoc* (ou *Special Purpose Vehicles*) signe l'utilisation de ces pays comme de simples conduits juridiques destinés à faciliter la circulation de fonds vers d'autres États. Ces entités, dont le but est uniquement de structurer des montages d'ingénierie juridique et financière, sont plus ou moins dépourvues de substances : leur effectif est réduit, voire nul, de même que leur présence physique dans leur pays d'accueil ; leur bilan est essentiellement composé

---

<sup>207</sup> *British overseas territories.*

<sup>208</sup> IMF Releases Results from 2013 Coordinated Direct Investment Survey Press Release N° 14/588, December 18, 2014.

<sup>209</sup> World Bank Group (2014), World Development Indicators 2014, World Bank Publications, doi:10.1596/978-1-4648-0163-1.

d'actifs et de passifs liés à des investissements provenant ou destinés à d'autres pays, et leur objet social se cantonne au financement de filiales ou à la détention de titres et d'autres actifs. En 2011, plus de 80% du stock d'IDE localisés aux Pays-Bas, et plus des trois quarts des volumes d'IDE sortants, étaient effectués par l'intermédiaire de ces entités à vocation spéciale. Au Luxembourg, c'était le cas de près de 93% du stock d'IDE et de 91% des flux sortants<sup>210</sup>. Enfin, un autre indice du rôle d'État-tunnel endossé par les Pays-Bas peut être mentionné : en 2011, les IDE entrants étaient quatre fois plus élevés que le PIB hollandais, et les IDE sortants quasiment cinq fois plus.

Ces données laissent entrevoir une déconnection entre la sphère économique réelle et les flux financiers s'insérant dans des schémas d'ingénierie juridique et financière. Les conclusions que l'on peut en tirer sont toutefois imprécises, et ne permettent pas de parvenir à une mesure exacte de l'optimisation, même si elles ne laissent guère planer de doute sur leur existence.

Ensuite, des données précises et fondées, mais parcellaires par nature, peuvent être recueillies par chaque État à partir des *opérations de contrôle fiscal*. L'administration fiscale française dresse par exemple des statistiques à partir des redressements qu'elle effectue. Ainsi, les redressements basés sur la fixation des prix de transfert ont atteint 1,4 milliard d'euros en 2010 et 3,2 milliards d'euros en 2011<sup>211</sup>.

Ces données, bien que fiables, sont néanmoins partielles par essence. D'une part, elles ne comptabilisent que les situations dans lesquelles des irrégularités ont été détectées, et les contribuables qui en étaient les auteurs sanctionnés. Il est impossible de les extrapoler à l'ensemble des

---

<sup>210</sup> OCDE, *Lutter contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices*, p. 22.

<sup>211</sup> Les données sont disponibles sur <http://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-info/i1243.asp> [consulté en 2013 et 2011].

contribuables, car nul n'est en mesure de déterminer quelle est précisément l'efficacité du contrôle fiscal et quel pourcentage de cas est détecté. Ce constat s'impose avec d'autant plus de force que l'essentiel des sommes redressées sont rattachables à un petit nombre d'opérations de contrôle de grande ampleur.

Par ailleurs, ces chiffres ne concernent qu'une pratique bien précise – la fixation des prix de transfert – et plus particulièrement les cas dans lesquels leur manipulation est jugée abusive. Elle ne dit rien des comportements d'optimisation qui respectent la lettre de la loi, qui sont pourtant très répandus, et qui permettent de transférer des bases imposables et de délocaliser des profits à l'étranger dans des proportions très significatives. En effet, toutes les méthodes d'optimisation ne sont pas constitutives d'abus de droit : bien conduite, l'optimisation est parfaitement légale.

**Les estimations disponibles laissent entrevoir l'ampleur importante du phénomène.** Même s'il est difficile de mesurer précisément le coût de l'optimisation pour les finances publiques, et bien qu'elle recouvre des comportements et des mécanismes légaux, cette pratique représente le défi principal à l'efficacité du système fiscal français. En gardant à l'esprit ce qui vient d'être évoqué, à savoir le fait que les mesures de l'optimisation sont nécessairement approximatives, les travaux existants permettent de conclure avec un degré de certitude raisonnable que l'optimisation porte sur des montants extrêmement élevés, et qu'elle cause un manque à gagner très substantiel pour les finances publiques, bien plus que la fraude fiscale, qui est pourtant illégale.



D'après un rapport du Sénat<sup>212</sup>, les lacunes et les possibilités offertes par le droit fiscal, et plus précisément l'exploitation habile qui en est faite par certains contribuables, constituent le premier facteur de perte de recettes fiscales pour les finances publiques françaises.

En 2013, les cinq entreprises regroupées sous le sigle GAFAM (Google, Amazon, Facebook, Apple et Microsoft), souvent dénoncées pour leur politique fiscale très offensive, seraient parvenues à diminuer le montant de leur IS d'environ 800 millions d'euros, et de réduire le montant de leur TVA de 400 à 700 millions d'euros, au moyen de schémas d'optimisation, et ce pour la France uniquement<sup>213</sup>. Ces données ont été obtenues en reconstituant artificiellement l'assiette de l'IS pour qu'elle inclue toutes les activités conduites par ces firmes sur le territoire français, et en appliquant à cette assiette théorique un taux d'imposition de 33,33%.

En 2012, le Conseil national du numérique chiffrait à 500 millions d'euros le montant d'IS auquel sont parvenus à se soustraire quatre grands groupes du secteur numérique (Amazon, Facebook, Google et iTunes, filiale d'Apple) par le biais de stratégies d'optimisation, selon une méthode non détaillée<sup>214</sup>.

Cette perte d'efficacité du système fiscal imputable à l'optimisation n'affecte pas que la France. Une étude du Sénat américain a par exemple

---

<sup>212</sup> Rapport n° 673 (2011-2012) de M. Éric BOCQUET, fait au nom de la Commission d'enquête du Sénat sur l'évasion des capitaux et des actifs hors de France et ses incidences fiscales - 17 juillet 2012

<sup>213</sup> Greenwich consulting, « Étude comparative internationale sur la fiscalité spécifique des opérateurs télécoms et les schémas d'optimisation fiscale des acteurs "Over-the-Top" », 17 avril 2013 et disponible sur [http://www.fftelecoms.org/sites/fftelecoms.org/files/contenus\\_lies/brochure\\_ott\\_4\\_pages.pdf](http://www.fftelecoms.org/sites/fftelecoms.org/files/contenus_lies/brochure_ott_4_pages.pdf) [consulté le 13 octobre 2015].

<sup>214</sup> Avis n° 8 du Conseil national du numérique relatif à ses pistes de réflexion en matière de fiscalité du numérique, 14 février 2012

estimé que le groupe Apple est parvenu, entre 2009 et 2012, à réduire le montant de son IS dû aux États-Unis de 44 milliards de dollars<sup>215</sup>.

*§ 2. L'optimisation est source d'inefficacité car elle repose sur le détournement de l'esprit des dispositifs incitatifs et l'exploitation d'effets d'aubaine*

A. L'optimisation peut détourner les incitations fiscales, et nuit donc à leur efficacité

**Le système fiscal est parfois détourné de sa vocation initiale**, en raison de ses propres failles et carences, à des fins d'optimisation et indépendamment de la volonté du législateur. L'optimisation peut en effet consister à utiliser des incitations fiscales pour percevoir la récompense (c'est-à-dire l'avantage fiscal) attachée à l'incitation, sans pour autant adopter le comportement auquel le législateur souhaite inciter les contribuables.

Certaines caractéristiques de la fiscalité française créent des possibilités d'optimisation. Le fait même que le système fiscal soit utilisé comme un outil de politique économique, et plus précisément comme un instrument d'incitation, contient en germe la possibilité de voir ces incitations détournées de leur vocation initiale par des agents économiques au moyen de comportements d'optimisation.

**Le législateur cherche souvent à influencer le comportement des agents économiques en leur fournissant des incitations fiscales.** Ces incitations passent la plupart du temps par des dispositifs dérogatoires, tels que des dépenses fiscales ou des niches sociales. Il peut s'agir d'accorder une

---

<sup>215</sup> Subcommittee Memo on Offshore Profit Shifting Apple i.e. rapport du sénat US, [http://www.hsgac.senate.gov/subcommittees/investigations/hearings/offshore-profit-shifting-and-the-us-tax-code\\_-part-2](http://www.hsgac.senate.gov/subcommittees/investigations/hearings/offshore-profit-shifting-and-the-us-tax-code_-part-2) [consulté le 8 juin 2014].

diminution d'un prélèvement obligatoire aux contribuables qui accepteraient de se plier à la volonté du législateur en modifiant leur comportement – par exemple, l'emploi de leurs ressources – dans le sens souhaité par ce dernier.

**Or, il est difficile, si ce n'est impossible, de contrôler complètement l'usage qui est fait des incitations fiscales**, et de s'assurer, par exemple, que les contribuables qui utilisent des dispositifs fiscaux incitatifs ne bénéficient pas d'effets d'aubaine (ce qui signifie qu'ils auraient spontanément adopté le comportement auquel le dispositif en question les incite, auquel cas il n'est pas justifié de leur accorder un avantage fiscal) ou ne détournent pas les incitations fiscales de leur objectif originel. Les dépenses fiscales et les niches sociales constituent donc autant d'opportunités d'optimisation. De nombreux agents économiques, qu'il s'agisse d'entreprises ou de particuliers, utilisent ces dispositifs pour réduire significativement leurs prélèvements obligatoires, sans que leur comportement réponde à l'objectif d'incitation recherché par le législateur. L'optimisation consiste en une utilisation habile de ces dispositifs fiscaux par des agents économiques dans le but de diminuer leur impôt dû, faisant fi de la volonté d'incitation qui a poussé l'État à créer ces dispositifs. Ce type de comportement contrevient d'un certain point de vue à l'esprit de la loi, tout en étant fidèle à sa lettre.

**L'optimisation sape donc l'efficacité du système fiscal car elle est basée sur l'exploitation d'effets d'aubaine**, ou sur des démarches plus actives visant à remplir de façon plus ou moins artificielle les conditions nécessaires pour pouvoir bénéficier d'un dispositif fiscal avantageux sans pour autant répondre véritablement à l'incitation à laquelle l'avantage fiscal est subordonné. En d'autres termes, les agents économiques interprètent les incitations fiscales à la lumière de leur propre intérêt. Ils

détournent les incitations offertes par le législateur au moyen, par exemple, de dépenses fiscales ou de niches sociales, afin de réduire leurs prélèvements obligatoires. Or, cette utilisation ne correspond pas au but initialement recherché par les dispositifs fiscaux ainsi détournés, et peut être le fait de contribuables qui ne font pas partie de la population ciblée. Cela entraîne donc une perte d'efficacité pour le système fiscal, d'une part car les comportements qu'il doit favoriser ne se réalisent pas, et d'autre part car un manque à gagner pour les finances publiques est enregistré – pour financer le dispositif incitatif concerné – alors même que les résultats sont absents. Autrement dit, non content de priver d'effet les incitations fiscales, l'optimisation augmente mécaniquement le coût des dispositifs incitatifs. Elle est donc doublement source d'inefficacité.

#### B. Les causes de ce phénomène sont multiples

**Cette problématique est la conséquence d'un ciblage insuffisant** de certains dispositifs fiscaux dérogatoires. Il est certes impossible pour les pouvoirs publics de s'assurer que chaque dispositif fiscal incitatif est utilisé à bon escient. Pour remédier aux détournements qui réduisent l'efficacité des dispositifs fiscaux dérogatoires, le législateur devrait mieux cibler ces derniers, en délimitant de façon plus stricte les conditions requises pour en bénéficier.

Toutefois, le risque qu'une mesure fiscale incitative fasse l'objet d'une utilisation détournée à des fins d'optimisation ne peut jamais être totalement éliminé.

**D'autres causes existent**, en dehors de la vulnérabilité intrinsèque et indépassable des dispositifs incitatifs. Le dévoiement des incitations fiscales peut s'expliquer tant par la multiplicité des dispositifs dérogatoires

– qui constituent autant d’opportunités d’optimisation – que par leur complexité, qui rend difficile le contrôle de leur application et l’évaluation de l’efficacité avec laquelle ils incitent leurs bénéficiaires à répondre aux incitations qu’elles promeuvent.

Ceci nous conduit donc à souligner une nouvelle fois le caractère néfaste de la complexité, qui nuit doublement à l’efficacité et à l’équité du système fiscal français. En effet, si la complexité en soi est une source d’inefficacité et d’iniquité – ce que nous avons déjà montré dans la première partie de ce travail – elle favorise en sus l’optimisation, qui est elle aussi à l’origine d’une perte d’efficacité et d’équité fiscales.

### C. De nombreux exemples témoignent de ce phénomène

Plusieurs situations peuvent illustrer les cas de détournement de l’esprit de certains éléments du système fiscal.

#### *1. Le dévoiement du crédit impôt recherche nuit à son efficacité*

**Le CIR : un dispositif fiscal coûteux mais des résultats limités, en raison de pratiques d’optimisation répandues.** Le crédit d’impôt recherche (CIR) fait l’objet de multiples dévoiements. Son coût annuel dépasse souvent cinq milliards d’euros<sup>216</sup>, ce qui fait du CIR l’une des premières dépenses fiscales en montant. Créé en 1983 pour soutenir la recherche et le développement dans le secteur privé, afin d’encourager l’innovation, et donc la

---

<sup>216</sup> Ouvrage collectif, L’état de l’Enseignement supérieur et de la Recherche en France n°7, Le Crédit d’impôt recherche en 2011, p. 71.

compétitivité de l'économie française, ce dispositif dérogatoire a fait l'objet de modifications en 2007<sup>217</sup> et 2012<sup>218</sup> qui ont fortement élargi sa portée et son ampleur. Il permet aujourd'hui aux entreprises qui engagent des dépenses de recherche et développement de recevoir un crédit d'impôt, au titre de l'IS ou de l'IRPP selon le statut du bénéficiaire, dont le montant atteint 30% des dépenses éligibles jusqu'à cent millions d'euros, et 5% au-delà. Depuis 2009, ce crédit d'impôt est même payable par anticipation, afin de renforcer la trésorerie des entreprises<sup>219</sup>.

Or, malgré ce coût particulièrement élevé et des modalités très avantageuses pour ses bénéficiaires, l'utilisation qui est faite du CIR ne correspond pas toujours à ses objectifs, et les bienfaits de ce dispositif dérogatoires – en termes d'innovations ou de créations d'emploi induites – ne seraient pas à la hauteur de son coût. La Cour des comptes juge ainsi que le coût du CIR pour les finances publiques est démesuré au regard de son effet sur les dépenses de recherche et développement engagées par les entreprises<sup>220</sup>. Elle pointe en particulier l'ampleur substantielle des pratiques d'optimisation qui exploitent ce dispositif pour en retirer des allègements fiscaux au mépris de son objectif. Cette pratique est notamment le fait des grandes entreprises, qui bénéficient d'une partie importante des avantages fiscaux accordés au titre du CIR – elles en reçoivent en effet près des trois quarts.

### **Quelle est la nature et ampleur de l'optimisation relative au CIR ?**

*Les entreprises bénéficiaires peuvent agir sur leur structure juridique pour maximiser l'avantage fiscal retiré du CIR.* Certains grands groupes, par exemple, créent un nombre élevé de structures juridiques, le plus souvent

---

<sup>217</sup> Loi de finances n° 2007-1822 du 24 décembre 2007.

<sup>218</sup> Article 71 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012.

<sup>219</sup> Article 244 quater B du CGI.

<sup>220</sup> Rapport conseil des prélèvements obligatoires, *L'évolution et les conditions de maîtrise du crédit d'impôt en faveur de la recherche*, septembre 2013.

des SAS, qui emploient chacune un petit nombre de chercheurs et dans lesquelles sont ventilées les activités de recherche et développement du groupe. Chacune de ces sociétés peut alors prétendre à un crédit d'impôt individuellement, ce qui maximise le gain à l'échelle du groupe en permettant d'échapper au plafonnement du dispositif<sup>221</sup>.

Certaines entreprises bénéficient du CIR au titre de dépenses engagées à l'étranger. Ces dernières sont en effet éligibles au CIR du moment qu'elles sont incluses dans le calcul du résultat imposable en France.

*L'exploitation de la définition trop large des conditions d'éligibilité au CIR conduit à octroyer cet avantage fiscal à des entreprises qui ne sont pas les plus ciblées.* Il arrive fréquemment que des entreprises bénéficient de réductions d'impôt au titre du CIR en contrepartie de dépenses dont il paraît légitime de penser qu'elles ne correspondent pas à l'esprit du dispositif, même si elles sont fidèles à sa lettre. L'identité des secteurs d'activité qui bénéficient le plus du CIR jette d'ailleurs le trouble sur l'efficacité et la légitimité de ce dispositif. Ainsi, le secteur des services financiers et celui du conseil aux entreprises captent une fraction très importante de cette dépense fiscale. Plus globalement, le secteur tertiaire semble avantagé au détriment de l'industrie. En 2007, soit avant l'élargissement du dispositif, les établissements de services bancaires et d'assurance ont totalisé une créance de 312,6 millions d'euros au titre du CIR. Les cabinets de conseil aux entreprises, quant à eux, ont bénéficié du CIR à hauteur de 271,7 millions d'euros. Ces secteurs représentaient donc respectivement 18,6% et 16,2% du CIR, soit globalement plus d'un tiers. En comparaison, à la même date, les secteurs pour lesquels l'incitation à la recherche peut paraître plus justifiée, du fait de la nature de leur travail et de l'importance stratégique des progrès technologiques dans leur domaine

---

<sup>221</sup> Rapport n° 673 (2011-2012) de M. Éric BOCQUET, fait au nom de la Commission d'enquête du Sénat sur l'évasion des capitaux et des actifs hors de France et ses incidences fiscales - 17 juillet 2012

d'activité, recueillent une part nettement plus faible de la dépense fiscale. Par exemple, l'industrie pharmaceutique (regroupée, dans les statistiques du ministère de la recherche, avec la parfumerie et les produits d'entretien) a bénéficié du CIR à hauteur de 40,6 millions d'euros, le secteur de l'énergie pour 29,2 millions d'euros et les télécommunications pour 24,2 millions d'euros<sup>222</sup>.

Après l'élargissement de la portée du CIR en 2007, ce problème s'est atténué, mais a persisté dans une certaine mesure. Les statistiques les plus récentes concernent l'année 2012. Au cours de cette période, les entreprises de services bancaires et d'assurance ont bénéficié du CIR à hauteur de 91 millions d'euros<sup>223</sup>. Il est toutefois regrettable que la nouvelle ventilation des dépenses regroupe le secteur du conseil aux entreprises – qui comprend des entreprises dont la mission consiste à fournir des services de conseil en organisation, en gestion et en stratégie à leurs clients – et celui du conseil et de l'assistance en informatique (dont les missions, qui requièrent souvent une grande technicité, requièrent un effort compréhensible de recherche et développement). Ces secteurs n'ont en commun que leur activité de conseil. Les conseils qu'elles sont en mesure d'apporter ont des caractéristiques profondément différentes, et n'ont pas du tout la même intensité technique et technologique. En tout état de cause, il n'est plus possible d'individualiser la part de chacun de ces types d'entreprises dans le CIR, et donc de conclure sur un éventuel recentrage du dispositif sur les entreprises qui ont le plus besoin de mener des activités de recherche et de développement.

De quelle manière des banques ou des cabinets de conseil peuvent-ils prétendre au CIR ? Les établissements bancaires et assurantiels tirent parti

---

<sup>222</sup> Rapport d'information par la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur l'application des mesures fiscales contenues dans les lois de finances et dans la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, présenté par M. Gilles Carrez, Rapporteur général, Député, 2 juillet 2009.

<sup>223</sup> Le crédit d'impôt recherche en 2012, Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, septembre 2014.



du fait que les dépenses de recherche et développement relatives aux logiciels informatiques font partie des dépenses éligibles. Or, les sociétés financières ont des besoins très importants dans ce domaine. Les assurances, tout d'abord, ont besoin de solutions informatiques performantes pour mener à bien leurs opérations d'actuariat, de statistiques, et de stockage et gestion de données. Les entreprises du secteur des services bancaires et financiers (qui inclut notamment les banques, les fonds d'investissement et les courtiers), ensuite, automatisent de façon croissante leurs transactions sur les marchés financiers, et développent des produits dérivés extrêmement sophistiqués, qui reposent sur un travail d'algorithmique poussé. Pour ce faire, elles ont besoin d'outils de modélisation mathématique, et sont amenées à développer des logiciels dédiés. Les dépenses engagées dans ce cadre sont éligibles au CIR, ce qui leur permet de bénéficier des allègements fiscaux évoqués précédemment. Or, il est peu probable que le développement d'algorithmes utilisés pour mener, par exemple, des opérations de *trading* à haute fréquence, fasse partie des situations envisagées par le législateur lorsqu'il a décidé d'engager une très volumineuse dépense fiscale pour favoriser l'effort de recherche et de développement des entreprises. Concernant les cabinets de conseil, la nature des dépenses qui ont donné lieu à l'octroi du CIR demeure floue. Enfin, les entreprises du secteur de la communication et des relations publiques sont également éligibles au CIR. Là encore, il est possible que l'impact des dépenses fiscales ainsi accordées sur l'innovation soit modéré.

**Quelles améliorations sont envisageables pour rendre le CIR moins exposé à l'optimisation, donc plus efficace ?** Face aux enjeux financiers, le Sénat a formé, au début de l'année 2015, une commission d'enquête visant à évaluer l'efficacité du CIR et à mettre en lumière les détournements qui y

nuisent<sup>224</sup>. Si la légitimité du CIR dans son principe n'est pas remise en cause, sa conception, défailante par certains aspects, appelle des réformes de fond. Pour accroître l'efficacité de cet instrument fiscal d'incitation à la recherche, il serait par exemple judicieux de mieux le cibler, en le dirigeant par exemple de façon spécifique vers les petites et moyennes entreprises. En effet, les emplois que ces firmes peuvent créer sont plus difficiles à délocaliser, et leur activité est plus attachée et exerce plus d'effets d'entraînement sur le tissu économique local. En outre, les PME françaises sont moins nombreuses et exportent moins que, par exemple, leurs homologues allemandes, surtout dans le secteur secondaire<sup>225</sup>. Soutenir ces entreprises dans leur effort de recherche et développement contribuerait au développement industriel du pays. La définition des activités de recherche éligibles au CIR gagnerait également à être reformulée de façon beaucoup plus restrictive, pour exclure de son champ d'application les activités qui de toute évidence ne relèvent pas de la recherche scientifique et du développement, et ne contribuent pas au progrès technique.

*2. La fiscalité des zones franches urbaines est détournée dans le cadre de schémas d'optimisation*

**Des avantages fiscaux sont accordés aux entreprises qui s'implantent dans des zones franches urbaines (ZFU).** Ces avantages prennent la forme de diverses exonérations.

---

<sup>224</sup> « Commission d'enquête sur la réalité du détournement du crédit d'impôt recherche de son objet et de ses incidences sur la situation de l'emploi et de la recherche dans notre pays ».

<sup>225</sup> Rapport n° 673 (2011-2012) de M. Éric BOCQUET, fait au nom de la Commission d'enquête du Sénat sur l'évasion des capitaux et des actifs hors de France et ses incidences fiscales - 17 juillet 2012.

L'objectif de ce dispositif est d'inciter, au travers d'une fiscalité allégée, les entreprises à s'installer dans ces zones économiquement défavorisées, afin de revitaliser le tissu économique local. Le législateur fonde cette démarche sur l'espoir que les entreprises qui mènent leur activité dans ces zones soient enclines à embaucher une main-d'œuvre locale, et à entretenir et développer des relations d'affaires avec d'autres entreprises situées aux alentours – des fournisseurs ou des sous-traitants par exemple.

**Des entreprises cherchent à bénéficier de ce régime dérogatoire, tout en s'affranchissant des contraintes** qui y sont attachées. Même si les conditions nécessaires pour bénéficier de ce dispositif ont fait l'objet d'un durcissement salutaire, de nombreux subterfuges ont été mis en œuvre par des entreprises désireuses d'optimiser leur imposition<sup>226</sup>. L'URSSAF de Paris a par exemple constaté que le siège d'une entreprise de BTP récemment implanté dans une ZFU consistait en une pièce vide, dépourvue de téléphone, de fournitures de bureau et de matériel informatique. Ce cas, extrême et caricatural, est toutefois à la limite de la fraude – notion abordée dans une autre partie. Mais d'autres procédés, plus subtils, s'inscrivent pleinement dans le cadre de l'optimisation. Ces comportements d'optimisation reposent sur une interprétation littérale des textes, dont ils exploitent les failles. Les entreprises en question cherchent à réunir les critères nécessaires pour profiter des exonérations dans les ZFU sans pour autant y développer une réelle présence – ce qui constitue pourtant le but qui a motivé la mise en place desdites exonérations.

---

<sup>226</sup> Rapport conseil des prélèvements obligatoires, *Entreprises et niches fiscales et sociales*, octobre 2010.

*3. La fiscalité des prestations de services au domicile des personnes est la cible de procédés d'optimisation*

**Les prestations de services au domicile des personnes bénéficient d'un régime de faveur** dont l'esprit est fréquemment détourné, au profit d'une logique optimisatrice. Des exonérations d'impôts et des allègements de charges sociales s'appliquent en effet à ces activités. L'objectif de ces mesures est multiple. Il s'agit notamment de démocratiser l'accès aux services à la personne, de stimuler l'emploi dans ce secteur et de réduire l'attrait du travail dissimulé. Or, cette vocation initiale subit plusieurs types de détournement dans le cadre de comportements d'optimisation.

**La notion de domicile est interprétée de façon très extensive par certains contribuables.** Par exemple, certains établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) ont pu bénéficier de ce dispositif grâce à une stratégie consistant d'une part à revendiquer le statut de domicile pour leurs résidents, et d'autre part à loger dans des filiales certaines de leurs activités répondant à la définition de services à la personne (par exemple le nettoyage et la maintenance), de sorte que ces filiales puissent prétendre aux avantages fiscaux et sociaux relatifs aux services à domicile. La jurisprudence a toutefois rejeté la régularité de tels schémas d'optimisation, précisant que, si un EHPAD peut être un domicile pour les personnes âgées qu'il accueille, la présence de ces dernières en son sein ne correspond pas à l'objectif de maintien des personnes âgées à leur domicile, qui participe de la justification des allègements fiscaux et sociaux applicables aux services au domicile des personnes<sup>227</sup>.

---

<sup>227</sup> Cour d'appel d'Angers, Chambre Sociale, 21 juin 2011, n°10/01924.

**La notion de services à la personne fait elle aussi l'objet d'une lecture très large** par certains contribuables, qui cherchent ainsi à se placer dans le champ d'application d'un régime fiscal privilégié. La liste de ces services est fixée par l'article D7231-1 du Code du travail. Elle inclut un large panel d'activités qui regroupe, par exemple, le jardinage, la livraison, le bricolage et le soutien scolaire. Certaines entreprises, dont l'activité principale n'entre pas dans le cadre de ces services, sont parfois tentées de modifier leur structure juridique et leur organisation de manière à pouvoir en bénéficier. Par exemple, des entreprises du secteur de la restauration ou de la distribution, dont l'activité inclut des services de livraisons de repas ou de courses au domicile de leurs clients, peuvent créer des filiales dédiées à cette activité de livraison, qui est considérée comme un service au domicile des personnes. Si ces tâches sont logées dans une filiale spécialisée, cette dernière peut alors bénéficier des exonérations relatives aux services au domicile des personnes, puisqu'elle répond à la condition d'exclusivité prévue par le 16° de l'article D7231-1 du Code du travail.

Il est particulièrement difficile pour l'administration fiscale de démontrer l'irrégularité de ce type de démarche. En effet, mue tant par un mouvement assez unanime sur les marchés financiers que par l'enseignement de la gestion, une tendance est à l'œuvre qui pousse les entreprises à se recentrer sur le cœur de leur métier. Elle les conduit à scinder leurs activités à la faveur d'opérations de restructuration désignées sous le terme générique de « *demerger* », et à s'efforcer de devenir des « *pure players* » – c'est-à-dire des entreprises n'ayant qu'une seule activité – pour éviter de subir, le cas échéant, une décote de holding. La diversification, autrefois présentée comme un gage de sécurité, ne fait plus partie aujourd'hui des pratiques courantes de gestion, et entraîne une hausse du coût du capital pour les entreprises cotées. De nombreuses entreprises ont cédé à cette tendance, à l'instar du groupe Accor. En 2010, ce groupe a séparé ses activités hôtelières de son activité de services

prépayés aux entreprises (qui reposait principalement sur la marque « Ticket Restaurant »), et a créé une nouvelle société, Edenred, pour accueillir ces dernières.

Il est donc facile, pour une entreprise qui logerait des activités répondant à la définition des services au domicile des personnes dans une filiale dédiée, d'arguer que cette décision a été motivée par des considérations essentiellement économiques et financières, et pas fiscales.

#### *4. Le régime des loueurs en meublé professionnels pâtit de procédés d'optimisation*

**Ce régime instaure une fiscalité particulièrement avantageuse pour les contribuables qui en bénéficient.** Le régime des loueurs en meublé professionnels (LMP) est un autre exemple assez éloquent. Ce régime fiscal offre un certain nombre d'avantages aux loueurs en meublé professionnels. Cet avantage porte sur plusieurs impôts, mais avant tout sur l'IRPP. Appartiennent à la catégorie des loueurs en meublé professionnels les contribuables qui remplissent plusieurs conditions : d'une part, au moins un membre du foyer fiscal doit être inscrit au registre du commerce et des sociétés (RCS) en tant que loueur en meublé professionnel ; d'autre part, les loyers annuels procurés par l'activité de location doivent excéder 23000 euros, et être supérieurs aux revenus professionnels nets perçus par le foyer fiscal concerné.

**La fiscalité de droit commun de la location meublée est déjà, en elle-même, plus clémente que pour la location nue :** les revenus tirés de la première sont imposés à l'IRPP en tant que bénéfices industriels et commerciaux, et pas dans la catégorie des revenus fonciers comme la

seconde. Ceci autorise notamment la déduction des dotations aux amortissements. Autrement dit, les loueurs en meublés, qu'ils soient professionnels ou non professionnels, peuvent déduire des revenus locatifs qu'ils perçoivent les amortissements des biens amortissables utilisés dans le cadre de leur activité de location – c'est-à-dire la plupart de leurs immobilisations, à l'exception notable des terrains – ce qui entraîne un allègement considérable de la charge fiscale.

**La fiscalité applicable aux loueurs meublés professionnels est encore plus profitable**, ce qui incite certains contribuables à utiliser ce dispositif dérogatoire comme un outil d'optimisation fiscale.

L'imposition des plus-values de cession est très favorable : celles-ci peuvent être exonérées d'IRPP, sous certaines conditions tenant à la durée d'exercice de l'activité de loueurs meublés professionnels et au montant des revenus tirés de la location au cours des deux années précédentes. Lors de la revente de ses actifs, le loueur peut donc éviter l'imposition des plus-values qu'il réalise.

*Les atouts de ce régime découlent, premièrement, du traitement des déficits.* Les revenus tirés de la location par les loueurs meublés professionnels sont imposés, à l'IRPP, en tant que bénéfices industriels et commerciaux (BIC). Les déficits générés par cette activité peuvent être imputés, sans limite quant à leur montant, sur le revenu global. En d'autres termes, si un contribuable perçoit d'autres catégories de revenus, l'impôt qui aurait dû être payé du fait de ces revenus peut être diminué à due concurrence des éventuels déficits d'exploitation nés de ses activités de loueurs meublés professionnels. Or, ces activités peuvent générer des déficits importants.

Ces déficits peuvent provenir de la nature même de cette activité : les frais occasionnés par l'acquisition des biens loués – à l'instar des droits de mutation et des honoraires ou commissions versés – de même que les

intérêts d'emprunts bancaires, les charges relatives à la gestion des biens (primes d'assurance, honoraires d'experts comptables ou d'avocats), les impôts locaux, les frais d'entretien et de réparation et les dotations aux amortissements peuvent contribuer à la formation de ces déficits.

Toutefois, si les déficits peuvent provenir de la conduite normale de l'activité de LMP, ils peuvent être artificiellement augmentés par des contribuables désireux d'utiliser le régime fiscal des LMP comme outil d'optimisation, pour annuler en quelque sorte l'impôt qu'ils devraient normalement acquitter au titre de leurs autres revenus catégoriels. Dans cette optique, il est possible d'augmenter délibérément le montant des intérêts d'emprunt, en finançant les investissements locatifs par des emprunts *in fine* par exemple. À la différence d'un prêt amortissable conventionnel, ce type de crédit est remboursé en un seul paiement, qui survient à la fin de la durée de l'emprunt. Lors des échéances intermédiaires, l'emprunteur ne rembourse pas le principal, et paie seulement les intérêts et les frais d'assurance. Puisque le taux d'intérêt s'applique, pendant toute la durée du crédit, à un montant de capital restant dû constant, et non pas décroissant, le coût total de ce type de crédit est, pour un montant et un taux d'intérêt donné, nettement plus élevé que celui d'un emprunt amortissable classique. Le contribuable qui opterait pour un tel schéma de financement peut donc générer artificiellement des déficits, qui viendront s'imputer sur ses revenus globaux et diminuer d'autant l'assiette de son IRPP. En pratique, les établissements bancaires n'accordent des crédits *in fine* qu'en contrepartie de sûretés, pour se prémunir du risque de défaut de paiement. Ces garanties prennent le plus souvent la forme d'un nantissement d'une somme égale au montant emprunté : concrètement, l'emprunteur doit confier à la banque prêteuse, en garantie, une somme équivalente au montant qu'il emprunte. Pour un agent économique, le simple fait de contracter un emprunt *in fine* montre donc qu'il n'a pas de besoin de



financement. S'il a recourt à un emprunt bancaire pour financer l'acquisition d'un bien immobilier, ses motivations sont donc d'ordre fiscal. Dans les faits, il semblerait que les bénéficiaires de ce régime fiscal aient largement intégré le fait qu'un avantage fiscal massif peut être retiré du traitement des déficits. Parmi les contribuables qui ont le statut de loueur en meublé professionnel, plus de 50% retirent des déficits de leur activité de location, et près d'un tiers de ceux qui affichent des déficits parviennent ainsi à annuler la totalité de leur IRPP. Le déficit moyen s'élève en moyenne au tiers du revenu global avant l'imputation desdits déficits<sup>228</sup>. Cela contrevient à l'esprit de ce régime, qui est censé favoriser les professionnels dont l'activité est consacrée à la location meublée, et non pas être utilisé par des contribuables ayant une autre activité économique et souhaitant annuler les impôts générés par les revenus que leur procure celle-ci en recourant à la location meublée. Son efficacité s'en trouve donc réduite : il génère un coût certain, ou plus précisément un manque à gagner, supporté par l'État en pure perte car son but n'est pas de permettre à des foyers fiscaux d'échapper au paiement de l'IRPP.

*En outre, l'aspect professionnel de l'activité de location est assez flexible, ce qui permet à des contribuables qui n'ont pas la location meublée pour activité principale d'en bénéficier, et de s'en servir pour gérer leur patrimoine ou réduire leur charge fiscale.*

*Enfin, le régime des LMP est accessoirement un outil d'optimisation des transmissions de patrimoine, puisqu'il donne accès au paiement différé ou fractionné des droits d'enregistrement<sup>229</sup>, voire à une diminution de l'assiette de ces droits dans certaines conditions<sup>230</sup>. Or, ici encore, la vocation de ce régime n'est pas d'alléger la fiscalité de la transmission*

---

<sup>228</sup> RAPPORT évaluant l'utilisation et l'impact économique et social des dispositions permettant à des contribuables de réduire leur impôt sur le revenu sans limitation de montant. Des statistiques plus récentes ne semblent pas être disponibles.

<sup>229</sup> Article 1717-I du CGI.

<sup>230</sup> Lois du 1er août 2003 pour l'initiative économique et du 2 août 2005 en faveur des PME, article 787 B et C du CGI.

d'éléments de patrimoine, ce qui contribue à rendre sa légitimité et son efficacité discutables.

*§ 3. L'optimisation remet en cause le consentement à l'impôt, donc son efficacité*

**Introduction.** La pratique de l'optimisation par certaines catégories de contribuables, même si elle est légale, risque de saper le consentement à l'impôt, et donc son efficacité. Effectivement, les contribuables qui n'ont pas la possibilité de recourir à l'optimisation, risquent de mal accepter que les grandes entreprises ou les particuliers les plus aisés puissent ainsi éviter de payer une partie de leur impôt. Ce risque est d'autant plus aigu que le système fiscal français est marqué depuis plusieurs années par un mouvement de hausse de la pression fiscale. L'optimisation risque d'être perçue comme une faille dans l'intégrité et l'équité du système fiscal, et donc de nuire à la légitimité des prélèvements obligatoires aux yeux des citoyens, qui pourraient en conséquence être plus réticents à honorer leurs obligations fiscales

Section 2. Les causes de l'optimisation sont multiples

*§ 1. La concurrence entre les différents systèmes fiscaux est une cause d'optimisation*

**L'optimisation est favorisée par la concurrence fiscale.** Les origines des phénomènes d'optimisation ne sont pas uniquement nationales. Des facteurs extérieurs entrent également en jeu. Dans un contexte de concurrence fiscale féroce entre les nations, les contribuables peuvent

trouver dans les différences entre les systèmes fiscaux nationaux des opportunités pour relocaliser des profits. Le niveau élevé des taux d'imposition, dans un contexte de concurrence fiscale, encourage les comportements d'évitement de l'impôt. Face à la lourdeur de la fiscalité française, les contribuables acceptent mal l'impôt, et tendent à développer des comportements d'évitement.

La concurrence fiscale, qui naît des différences de législation fiscale entre les États, crée des opportunités d'optimisation, car ces différences peuvent être exploitées délibérément par les contribuables pour minimiser leur charge fiscale.

**Les imperfections du droit international permettent le *treaty shopping*.**

L'optimisation trouve en partie ses sources dans les failles du droit international. L'optimisation est en effet parfois facilitée, paradoxalement, par les nombreuses conventions fiscales bilatérales signées entre la France et d'autres États.

**Qu'est-ce que le *treaty shopping* ?** Le réseau de conventions bilatérales progressivement signées par la France sert le but louable d'éviter les doubles impositions, et donc de faciliter les transactions entre les pays signataires, afin de favoriser le commerce international et *in fine* la croissance économique et l'emploi. Il s'agit donc initialement d'accroître l'efficacité de la fiscalité, en faisant en sorte qu'elle n'entrave pas l'activité économique.

Cependant, les divergences de législation entre les États signataires peuvent produire, au-delà de la neutralisation des doubles impositions, des situations de double non taxation, voire même dans de rares cas de doubles crédits d'impôt. Les FMN peuvent en effet exploiter les possibilités offertes par les conventions fiscales pour établir des stratégies d'optimisation fiscale. Elles peuvent adapter leur comportement en

fonction de la façon dont s'articulent les stipulations des conventions fiscales bilatérales et les caractéristiques des systèmes fiscaux des États qu'elles lient, et choisir les pays dans lesquels elles s'implantent pour en tirer au mieux profit. Ce type de comportement, consistant à prendre des décisions engageantes – comme la localisation de filiales – en fonction des possibilités d'optimisation fiscale, peut se définir comme le *treaty shopping*. Ce concept définit les situations dans lesquelles des décisions de localisation se font donc uniquement en fonction des particularités des conventions applicables dans chaque État, qu'elles exploitent dans un but de « double non imposition ». Concrètement, les entreprises soucieuses d'alléger leur imposition peuvent procéder à une analyse comparative des conventions fiscales, et structurer les flux internationaux intra-groupes en conséquence, de manière à profiter des stipulations les plus favorables.

Le schéma le plus commun consiste à établir une entité juridique dans un pays donné, avec lequel l'entreprise impliquée ne possède *a priori* aucun lien, puis de faire transiter par cette structure des flux financiers, afin de faire bénéficier ces derniers de l'application du régime, plus avantageux, d'une convention fiscale qui n'est pas applicable dans l'État d'origine de l'entreprise.

### **Quels facteurs rendent possible le *treaty shopping* ?**

*Les stipulations de nombreuses conventions fiscales sont obsolètes.* Un grand nombre de conventions fiscales bilatérales est basé sur le modèle de l'OCDE<sup>231</sup>. L'article 5 de ce modèle définit la notion d'établissement stable comme une « *installation fixe d'affaires par l'intermédiaire de laquelle une entreprise exerce tout ou partie de son activité* ». Cette définition est large, puisqu'une succursale ou un bureau suffisent à constituer un établissement stable. Or, l'article 7 sur les bénéfices des entreprises permet à une

---

<sup>231</sup> Modèle OCDE de Convention fiscale concernant le revenu et la fortune. Créé en 1963, il fait l'objet de mises à jour régulières.

entreprise dont la résidence est établie dans un des États signataires, mais qui détient un établissement stable dans l'autre État signataire, d'être imposée dans l'État où se situe cet établissement stable pour les bénéfices qui sont attribuables à ce dernier.

Ce principe conventionnel apparaît aujourd'hui inadapté à plusieurs tendances de fonds qui caractérisent l'économie mondiale, à commencer par l'essor de l'économie numérique, dont le modèle économique repose sur une création de valeur majoritairement incorporelle. Comme le déplore l'OCDE, « *les normes fiscales internationales actuellement en vigueur n'ont pas évolué au même rythme que les pratiques des entreprises au niveau mondial, en particulier dans le domaine des biens incorporels et de l'économie numérique*<sup>232</sup> ». En effet, le modèle d'affaires des entreprises du secteur numérique repose sur des flux largement immatériels. Elles peuvent donc conduire leurs affaires dans un pays, y traiter avec leurs clients, par l'intermédiaire d'Internet seulement, sans nécessairement entretenir de présence dans le pays en question, et donc potentiellement sans y posséder d'établissement stable qui générerait des profits imposables<sup>233</sup>.

*Certaines conventions fiscales permettent indirectement de transférer des profits vers des États où ils seront peu imposés.* Le phénomène de *treaty shopping* est également facilité par le fait que des États, parfois même des membres de l'UE, permettent à des fonds de transiter par leur territoire vers des paradis fiscaux sans obstacles fiscaux, c'est-à-dire en franchise d'impôt<sup>234</sup>. Effectivement, l'intérêt du *treaty shopping* est maximal quand il sert à transférer des profits vers des États dont la fiscalité est

---

<sup>232</sup> OCDE (2013), Lutter contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices, Éditions OCDE, Paris, p. 9, DOI : <http://dx.doi.org/10.1787/9789264192904-fr>, 96 pages.

<sup>233</sup> COLLIN Pierre, COLIN Nicolas, Mission d'expertise sur la fiscalité de l'économie numérique, Rapport au ministre de l'Économie et des finances, au ministre du Redressement productif, au ministre délégué chargé du Budget et à la ministre déléguée chargée des Petites et moyennes entreprises, de l'innovation et de l'économie numérique.

<sup>234</sup> <http://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-info/i1243.asp> [consulté le 21 juillet 2016]

particulièrement légère, et vers lesquels l'État où le profit a été réalisé pratique des retenues à la source sur les dividendes distribués à des personnes résidant dans l'État de destination final.

Le transfert de profits peut se faire au moyen de dividendes. Par exemple, soit une FMN dont l'activité se déroule dans un pays A. Admettons qu'elle souhaite transférer une partie de ses bénéfices dans un pays B, qui ne prélève pas d'impôt sur les sociétés. Si les transferts de bénéfices en direction de ce pays B, par exemple sous la forme de dividendes, sont frappés d'une importante retenue à la source à la sortie de son pays d'origine (le pays A), cette firme peut rechercher, en analysant le jeu des conventions fiscales bilatérales et les disparités des droits fiscaux nationaux, un pays C, vers lequel les profits peuvent être transférés en franchise d'impôt en provenance du pays A, et transiter sans obstacles fiscaux vers leur destination finale (le pays B). Ce pays C sera alors utilisé comme un État-tunnel, qui sert d'étape indispensable pour transférer, sans retenue à la source, des bénéfices dans un pays dont la fiscalité est avantageuse. Dans ce cas de figure, l'entreprise fera bénéficier ses profits, ainsi transférés, d'une double exonération, puisque ses profits sortiront de l'État où ils ont été générés en franchise d'impôt, et ne feront par hypothèse l'objet d'aucune imposition dans le pays C.

Le transfert de profit peut également emprunter la voie des droits de propriété intellectuelle. Les transferts de bénéfices d'un État à l'autre ne passent pas nécessairement par la distribution de dividendes. Ils peuvent également se faire au moyen de charges déductibles, payées par des entités localisées en France à d'autres structures sises à l'étranger en échange de services rendus. Une technique fréquemment utilisée consiste à localiser les droits de propriété intellectuelle en fonction de considérations fiscale. Ainsi, une FMN peut localiser ses marques et brevets dans un État dont la fiscalité est très favorable, puis en concéder l'usage à ses filiales situées dans d'autres pays, comme par exemple en France. Cette

concession est souvent indirecte, et suit un schéma en cascade. Pour reprendre l'exemple précédent, si les droits de propriété intellectuelle sont localisés dans le pays B, la filiale qui s'y trouve peut en concéder l'usage à une filiale située dans le pays C, qui sert d'État-tunnel. Cette filiale accorde à son tour des concessions ou des licences à la filiale située dans le pays A. Cette dernière verse alors des redevances à la filiale située dans le pays C, qui à son tour paie des redevances à la filiale du pays B. Cela permet de réduire l'assiette imposable à l'IS de la filiale située dans le pays A, et de transférer des bénéfices dans le pays B, où ils ne seront pas imposés.

La convention fiscale entre la France et Oman<sup>235</sup> ouvrait par exemple, jusqu'au 1<sup>er</sup> mars 2013, de telles possibilités d'optimisation. Les stipulations de cette convention, combinées au droit fiscal omanais, permettaient aux entreprises françaises de transférer des bénéfices vers des pays à fiscalité légère, en les faisant transiter sous forme de redevances par Oman. En effet, jusqu'à la signature d'un avenant entré en vigueur au 1<sup>er</sup> mars 2013<sup>236</sup>, qui instaure la possibilité de pratiquer une retenue à la source de 7% sur les redevances versées en Oman depuis la France, il n'était procédé à aucune retenue à la source, en France, sur les redevances versées à un résident omanais en rétribution de l'usage ou la concession de l'usage de brevets ou marques<sup>237</sup>. Une fois les fonds parvenus en Oman, ils pouvaient alors quitter ce pays en direction de l'île Maurice, là encore en franchise d'impôt, conformément aux stipulations de

---

<sup>235</sup> Convention entre le gouvernement de la république française et le gouvernement du sultanat d'Oman en vue d'éviter les doubles impositions.

<sup>236</sup> Décret n° 2013-230 du 18 mars 2013 portant publication de l'avenant à la convention entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement du Sultanat d'Oman en vue d'éviter les doubles impositions, signé à Mascate le 8 avril 2012, JORF n°0067 du 20 mars 2013 page 4812, texte n° 5.

<sup>237</sup> Taux d'imposition en France des redevances de source française versées aux résidents des États et territoires conventionnés. Les données sont disponibles sur : <http://bofip.impots.gouv.fr/bofip/3048-PGP.html?identifiant=BOI-ANNX-000325-20120912> [consulté le 8 septembre 2013].

la convention fiscale qui lie Oman à l'Île Maurice<sup>238</sup>. Or, la fiscalité mauricienne est particulièrement avantageuse, surtout pour les contribuables non résidents.

**Les différences de niveau d'imposition entre les pays permettent l'optimisation.** L'une des causes de l'existence des pratiques d'optimisation fiscale réside dans les différences de législation fiscale d'un pays à l'autre, et plus précisément dans les disparités de pression fiscale entre les nations. Les FMN, par exemple, peuvent exécuter des stratégies consistant à localiser, au moyen des techniques évoquées ailleurs dans ce travail, un maximum de charges fiscalement déductibles dans les pays à forte pression fiscale, de sorte à y réduire leur assiette taxable, et inversement à localiser autant que possible leurs bénéfices sur le territoire d'États où leur imposition est plus légère. Dans une économie ouverte, en effet, des stratégies visant à réduire l'impôt peuvent naître de l'hétérogénéité des systèmes fiscaux, et la concurrence fiscale est utilisée par certaines catégories d'agents économiques comme un levier d'optimisation.

*§ 2. La gestion des pratiques d'optimisation par l'État est inappropriée et insuffisante*

A. L'optimisation est insuffisamment encadrée

**L'optimisation n'est pas encadrée en tant que telle.** À la différence de certains autres pays, le droit français ne prévoit pas d'encadrement global des comportements d'optimisation, mais seulement des mesures ciblées

---

<sup>238</sup> Agreement between the Government of the Republic of Mauritius and the Government of the Sultanate of Oman for the Avoidance of Double Taxation and the Prevention of Fiscal Evasion with Respect to Taxes on Income, Government Notice No. 69 of 1998, Legal Supplement to the Government Gazette of Mauritius No. 64 of 13 June 1998.



contre des techniques particulières d'optimisation. La législation encadre par exemple la détermination des prix de transfert intra-groupes et la sous-capitalisation de filiales. D'autres pays ont, au contraire, opté pour un encadrement global des pratiques d'optimisation, et non pas pour un traitement au cas par cas.

**L'encadrement de l'optimisation est contraint par le droit européen.** En outre, les efforts d'encadrement de l'optimisation menés par la France sont fréquemment contrariés par le droit européen. La jurisprudence de la CJCE, puis de la CJUE, a progressivement miné la portée des dispositions du droit français destinées à lutter contre les techniques d'optimisation considérées comme abusives.

B. L'optimisation est parfois encouragée par le législateur

**Dans certains cas, les textes offrent volontairement des possibilités d'optimisation.** Les États, et notamment la France, portent une responsabilité dans l'ampleur des phénomènes d'optimisation fiscale. La loi française ménage des possibilités d'optimisation, au travers des régimes fiscaux dérogatoires. Dans certains cas, en effet, l'optimisation n'est pas le fruit d'un dévoiement des incitations fiscales, et ne contrevient pas toujours à l'esprit de la loi : c'est parfois volontairement que le législateur introduit des possibilités d'optimisation. Plusieurs motifs peuvent présider à une telle démarche, qui à première vue peut paraître incongrue – il est en effet surprenant que le législateur prévoit à la fois un impôt et des dispositions permettant de s'y soustraire en partie.

**L'explication est plus électorale qu'économique.** Les causes qui poussent le législateur à prévoir des dispositifs qui atténuent la charge fiscale sont multiples.

Les raisons qui poussent le législateur à rendre possible l'optimisation fiscale sont parfois plus justifiées par des arguments politiques que par la rationalité économique.

L'impôt sur la fortune par exemple est un prélèvement qui revêt, en France, une charge symbolique forte. La suppression de l'IGF en 1987, cinq ans après sa création, a eu un coût politique très élevé pour le gouvernement qui l'avait décidée. Réinstaurée en 1989 sous la forme de l'ISF, la fiscalité des hauts patrimoines a toujours été très contestée, tant dans sa légitimité que dans son efficacité. Les pouvoirs politiques successifs, convaincus pour certains de ses limites, ont parfois souhaité en minorer la portée. Conscients de l'aspect inévitablement sensible de toute entreprise de suppression de l'ISF, nul ne s'est toutefois risqué à supprimer purement et simplement cet impôt. Plutôt que de le supprimer, des choix successifs ont abouti à le vider de sa substance. Ainsi, son assiette a été rognée, par le biais de l'exonération de nombreux types de biens (notamment les biens professionnels, les objets d'art et antiquités, les droits de propriété intellectuelle ou encore les bois et forêts) et par l'introduction de dépenses fiscales, qui permettent par exemple de bénéficier de réductions d'impôt sur certains dons ou investissements. Aussi, l'ISF n'a-t-il longtemps été qu'un impôt très marginal en termes de poids dans les recettes fiscales de l'État français, tant son assiette est diminuée – même si ce constat n'est plus tout à fait exact aujourd'hui en raison de l'action combinée de la hausse des prix de l'immobilier (car les biens immobiliers font l'objet d'assez peu d'exonérations et constituent souvent l'essentiel de l'assiette imposable à l'ISF) et de la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales (qui permettent de relocaliser en France des assiettes taxables).

**L'optimisation, une façon détournée de réduire la pression fiscale.** La multiplication des dispositifs dérogatoires apparaît comme un expédient pour compenser le niveau élevé des prélèvements obligatoires.

**Par exemple, des possibilités d'optimisation sont volontairement ouvertes pour faire face à la concurrence fiscale.** Tirillés entre la nécessaire recherche d'attractivité dans un contexte de concurrence fiscale accrue et le besoin de maximiser leurs recettes fiscales pour préserver l'équilibre des finances publiques, les Etats affichent une position ambiguë, et les objectifs qu'ils poursuivent sont souvent contradictoires.

En multipliant les dispositifs dérogatoires, le législateur peut chercher à atténuer les effets délétères d'une fiscalité globalement lourde. Il peut préférer l'emploi de mesures ciblées à une baisse des taux nominaux. Il peut ainsi vouloir favoriser certaines activités ou certaines catégories d'agents économiques en particulier. Il introduit alors, au cas par cas, des possibilités d'évitement de l'impôt, au travers d'exonérations, ou de règles d'assiette et de taux spécifiques, qui aboutissent à minorer la charge fiscale. Cela permet de favoriser les activités ou les contribuables qu'il souhaite soutenir, tout en limitant le coût de son intervention, qui serait nécessairement plus élevé si la mesure avait une portée plus générale.

Le souci d'attractivité pousse les États à instaurer des mesures fiscales avantageuses pour attirer ou retenir les entreprises sur leur territoire. Une remise en cause des possibilités d'optimisation fiscale serait perçue comme un signal négatif par les investisseurs étrangers, actuels ou potentiels, ce qui nuirait à l'attractivité du pays. Cela incite les FMN à se prévaloir de cette concurrence de fait entre les différentes fiscalités nationales, et à les mettre à profit pour optimiser leur charge fiscale, en utilisant des montages qui exploitent les possibilités offertes par les États. Dans le même temps, les États, au premier rang desquels l'État français, déploient d'importants efforts pour préserver leurs recettes fiscales, en luttant

contre l'érosion des bases taxables et le transfert de bénéfices. Il s'agit au final d'un jeu à somme nulle, voire négative : les bases taxables qu'un État parvient à attirer sur son sol échappent à un autre ; les recettes fiscales qu'il en retire sont obtenues au détriment des autres nations, et sont inférieures en montant en comparaison à une situation où les États se coordonneraient.

**Le régime fiscal des sociétés mères et filiales est un dispositif dérogatoire destiné à positionner la France dans le jeu de la concurrence fiscale.** Ce régime a été conçu dans un but d'attractivité. Ce dispositif est défini par l'article 216 du CGI et ses conditions sont fixées par l'article 145 du même code. En vertu de ce régime de faveur, qui fait souvent de la France le pivot de schémas d'optimisation fiscale, les distributions de bénéfices opérées entre des sociétés appartenant à un même groupe, au sein de l'UE, ne sont quasiment pas imposées. Seule une quote-part de frais et charges, fixée à 5% des produits de participation perçus par la société-mère au cours de l'exercice comptable, ne peut pas être soustraite à son bénéfice net total, et fait donc l'objet d'une imposition à l'IS. Cela permet d'éviter les doubles impositions des sociétés mères sur les bénéfices engrangés par leurs filiales situées dans d'autres États membres de l'UE.

Ce système s'oppose au régime de l'imputation, tel qu'il est pratiqué par exemple au Royaume-Uni. Le régime de l'imputation consiste à imposer les dividendes versés dans un pays par des filiales situées dans un autre à l'IS du pays de destination des dividendes. Dans ce cas, pour éviter une double imposition, l'IS déjà acquitté par les filiales dans leur pays au titre de leurs bénéfices vient s'imputer sur l'IS dû dans le pays où est située la société-mère, qui reçoit les dividendes.

Contrairement au régime de l'imputation, le régime des sociétés mères et filiales français est basé sur l'exemption. C'est précisément ce qui rend possible son utilisation à des fins d'optimisation. Effectivement, si une

société-mère sise en France est propriétaire d'une filiale dans un autre État membre de l'UE dont le taux d'IS est inférieur à celui pratiqué en France, elle peut faire remonter en France les profits de sa filiale qui auront déjà été imposés à un taux avantageux quasiment sans obstacles fiscaux, puisqu'elle ne sera imposée que sur 5% de ces bénéfices. Il est donc judicieux pour cette société-mère de localiser, au moyen de techniques d'optimisation – par exemple par l'intermédiaire d'une politique de prix de transfert adéquate – la plus grande partie possible de ses bénéfices dans le giron de ses filiales étrangères. En effet, les dividendes ne seront quasiment pas imposés lorsque la société mère les fera remonter en France.

**Le choix d'avantager l'implantation de holdings illustre également cette démarche.**

*La fiscalité française est favorable à l'implantation de holdings en France, et notamment de holding de rachat.* Cet état de fait est symptomatique des injonctions contradictoires qui pèsent sur l'État français : il traduit une volonté d'attirer en France des investisseurs étrangers, mais il crée des possibilités d'optimisation.

Une holding est une société dont la fonction se cantonne à la détention de participations, sous forme d'actions ou de parts sociales, dans d'autres sociétés. En droit français, il n'existe pas de forme sociale spécifique aux holdings – à la différence, par exemple, du droit luxembourgeois qui prévoit un statut particulier réservé aux holdings : celui de « sociétés de participations financières » ou SOPARFI. Les holdings, parmi leurs nombreux usages, peuvent être utilisées dans le cadre d'opérations de croissance externe, pour financer des acquisitions de sociétés, en France ou à l'étranger. Concrètement, une société, située de préférence à l'étranger (cette condition n'est pas indispensable, mais ce schéma d'optimisation perd de son intérêt si elle n'est pas remplie), peut créer une

holding en France, et lui accorder un prêt correspondant au montant de l'opération d'acquisition qu'elle souhaite réaliser, plutôt que de procéder elle-même directement au paiement. La holding, endettée vis-à-vis de sa société-mère, devra donc acquitter des intérêts. Ces intérêts peuvent être déduits de son résultat, et donc faire apparaître des pertes. Si le groupe de sociétés dont fait partie la holding de rachat possède d'autres filiales en France, qui affichent un résultat positif, elle peut procéder à une intégration fiscale (si les conditions nécessaires sont réunies), et utiliser les pertes réalisées par la holding de rachat pour compenser les bénéfices des autres entités du périmètre d'intégration, et donc réduire le montant d'IS dû en France par le groupe.

Ce mécanisme s'appuie sur une spécificité du droit français : les intérêts des prêts accordés pour financer des acquisitions de sociétés sont fiscalement déductibles, tandis que dans la majorité des autres États membres de l'OCDE ils ne peuvent pas être déduits du résultat fiscal. Parallèlement, les plus-values réalisées sur les participations sont imposées en France, tandis qu'elles sont exonérées dans la majeure partie des pays de l'OCDE. Cette particularité singularise fondamentalement la fiscalité française et influe sur les structures de financement utilisées par les FMN. Ces dernières voient dans cette exception française une opportunité d'optimisation fiscale dont la France est la clé de voûte, et y localisent les dettes relatives à des opérations d'acquisition de sociétés.

*Quel est l'intérêt pour la France d'un tel mécanisme ?* Il n'est pas automatique, ni garanti.

*Une incitation à créer des emplois et des assiettes imposables en France.* Premièrement, le législateur a sans doute conçu ce système comme une incitation, à long terme, à localiser des profits et des emplois en France. Pour que cet objectif soit atteint, il faut que les holdings de rachat ne se limitent pas à leur fonction initiale, et soient dotées de fonctions opérationnelles, auquel cas elles seront rétribuées à ce titre par d'autres

entités du groupe auquel elles appartiennent, situées à l'étranger. Si c'est le cas, des bases taxables pourraient s'y constituer, après que l'emprunt contacté par la holding pour financer l'opération de rachat pour laquelle elle a été créée arrive à échéance et cesse de générer des pertes. Toutefois, aucun élément ne peut laisser supposer que des fonctions opérationnelles soient confiées à une holding de rachat, dont la vocation consiste par essence à financer l'achat d'une autre société. Le risque est grand que les holdings de rachat soient uniquement utilisées dans le cadre de schémas d'optimisation mis en œuvre par des groupes de sociétés ayant des filiales bénéficiaires en France dont elles souhaitent diminuer la charge fiscale, qu'elles ne génèrent jamais aucun bénéfice, qu'elles n'abritent pas véritablement d'activité réelle, et ne créent donc que peu ou pas d'emplois. Cela n'aurait donc aucun intérêt direct pour la France, et serait même nuisible pour les finances publiques françaises, dont les recettes seraient diminuées.

*L'espoir de faire de la France une plateforme d'optimisation.*

Deuxièmement, l'incitation à localiser en France des holdings repose sur l'espérance que les holdings de rachat créées en France, au-delà d'une phase initiale de pertes, soient utilisées par leur société-mère pour localiser des profits en France en vue de réduire les bénéfices réalisés dans d'autres pays, selon le même principe que celui qui justifie l'implantation de ces holdings en France en premier lieu, mais cette fois-ci au bénéfice et non plus au détriment de la France. Cet espoir semble tout de même reposer sur un fondement très incertain : le taux d'IS pratiqué en France est assez élevé, et les raisons qui pourraient pousser une FMN à localiser vraiment des profits en France ne sont pas évidentes.

*§ 3. L'encadrement de l'optimisation devrait être renforcé par le législateur, qui doit toutefois veiller à ne pas sacrifier l'efficacité de la fiscalité au profit de son équité*

A. Plusieurs recommandations peuvent être formulées pour contenir l'ampleur de l'optimisation

**Le législateur devrait limiter l'inflation des textes fiscaux dérogatoires.**

Très nombreux et pas toujours efficaces, ils permettent souvent aux contribuables de bénéficier d'effets d'aubaines, et créent des opportunités d'optimisation. Pour limiter les stratégies d'optimisation fiscale, qui causent un manque-à-gagner pour l'État, il serait judicieux de réduire leur nombre.

**Il peut être utile de contraindre les contribuables à dévoiler leurs pratiques d'optimisation.** Une solution pour améliorer l'encadrement de l'optimisation consisterait à rendre obligatoire pour les contribuables la communication des schémas d'optimisation qu'ils utilisent à l'administration fiscale.

Certains pays ont déjà introduit un tel dispositif dans leur législation. Le Royaume-Uni, par exemple, contraint depuis 2004 ses contribuables à déclarer les dispositifs d'optimisation fiscale qu'ils utilisent dans un délai de cinq jours suivant leur mise en œuvre, sous peine d'une amende de 5000 livres sterling, augmentée de 600 livres sterling par jour jusqu'à ce que la déclaration soit effectuée<sup>239</sup>. La déclaration doit être faite directement par le concepteur du schéma d'optimisation – cabinet d'audit ou de conseil, avocat fiscaliste, expert-comptable – s'il réside au Royaume-Uni. L'administration fiscale britannique assigne ensuite une référence au schéma en question, et les contribuables qui l'utiliseront par la suite doivent la mentionner dans leur déclaration fiscale. Plusieurs autres pays, principalement anglo-saxons comme le Canada et les États-Unis, imposent

---

<sup>239</sup> Finance Act 2004 c 12, Part 7.



à leurs contribuables une exigence similaire de communication préalable de leurs pratiques d'optimisation.

Une telle mesure présente plusieurs avantages, qui plaident en faveur de son adoption par la France. Tout d'abord, la divulgation préalable du recours à l'optimisation exerce en elle-même un effet dissuasif pour les contribuables, et réduit donc l'attrait de cette pratique. Ensuite, cela améliorerait l'accès à l'information pour l'administration fiscale. Mise au courant par les contribuables eux-mêmes des pratiques qu'ils utilisent pour réduire leur charge fiscale, elle serait plus réactive pour éventuellement s'y opposer, et *in fine* pour alerter le législateur des failles ou des insuffisances de la réglementation et de la nécessité de les corriger par des moyens législatifs pour freiner leur utilisation par les contribuables dans un but d'économie fiscale. Tout ceci repose sur un constat : pour s'opposer à l'optimisation fiscale, il faut être capable de la repérer, et donc de connaître les formes qu'elle peut prendre. L'OCDE a souligné l'intérêt de cet accès précoce à l'information dans un rapport de 2011<sup>240</sup>. Globalement, l'administration fiscale gagnerait une plus grande connaissance et une meilleure compréhension des mécanismes d'optimisation fiscale. Elle pourrait, en outre, identifier les contribuables qui ont le plus recours à ces méthodes, ce qui pourrait lui donner de précieuses informations sur leur profil de risque.

Le législateur a tenté d'introduire une telle obligation de déclarer auprès de l'administration fiscale les procédés d'optimisation fiscale, qui aurait incombé aussi bien à leurs utilisateurs qu'à leurs concepteurs, dans la loi de finances pour 2014<sup>241</sup>. Le Conseil constitutionnel a cependant jugé que ces dispositions étaient contraires à la Constitution<sup>242</sup>, arguant notamment que la définition des « schémas d'optimisation fiscale » était trop vague et pas

---

<sup>240</sup> OCDE, *Lutter contre la planification fiscale agressive par l'amélioration de la transparence et de la communication de renseignements*, 2011.

<sup>241</sup> Article 96, Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

<sup>242</sup> Décision n° 2013-685 DC du 29 décembre 2013 - Loi de finances pour 2014.

assez précise, que la nécessité de les déclarer restreignait la liberté d'entreprendre, et que les sanctions prévues, trop lourdes, méconnaissaient le principe de proportionnalité des peines et la garantie des droits du contribuable.

**L'administration fiscale doit améliorer sa connaissance des pratiques d'optimisation.**

*Elle doit mener une veille juridique constante.* À défaut de pouvoir exiger une notification d'office des procédés d'optimisation, l'administration fiscale doit s'efforcer de suivre l'évolution des tendances en matière d'optimisation, par un travail de veille juridique. Elle pourrait ainsi former régulièrement ses vérificateurs et leur signaler les cas dans lesquels des montages d'optimisation jugés non conformes au droit sont constatés, afin qu'ils puissent s'y opposer avant que la pratique en question ne se répande.

*L'administration fiscale doit également se doter de personnels ayant une expertise affûtée.* Pour surmonter les obstacles à l'encadrement de l'optimisation, l'administration fiscale gagnerait à pallier le manque de personnel possédant une expertise spécifique dans certains domaines tels que les prix de transfert.

Aujourd'hui, le choix des personnes recrutées et leur rémunération est contrainte par le cadre réglementaire de la fonction publique. En conséquence, les services chargés des vérifications fiscales peuvent être techniquement dépassés par les mécanismes d'optimisation utilisés par les entreprises, dont le niveau de sophistication peut atteindre des niveaux difficiles à concevoir.

Une solution consisterait à s'affranchir des procédures de recrutement particulièrement rigides qui prévalent aujourd'hui, et notamment des concours et des grilles indiciaires de rémunération (inflexibles, et qui n'accordent pas de place à la performance individuelle), pour permettre à

l'administration fiscale de recruter des personnes possédant précisément les qualifications nécessaires, et d'avoir les moyens de les attirer en leur fournissant des rémunérations et des perspectives d'évolution professionnelle attractives.

Sur ce point, la France pourrait, par exemple, s'inspirer du Royaume-Uni : les services fiscaux britanniques emploient des juristes possédant une expertise dans plusieurs domaines précis de la fiscalité relatifs aux pratiques d'optimisation. Ils comptent, par exemple, dans leurs rangs 65 experts des prix de transfert<sup>243</sup>, qui constituent un outil d'optimisation largement utilisé par les entreprises.

*L'harmonisation fiscale annihilerait les possibilités d'optimisation.* Pour mieux maîtriser l'ampleur des phénomènes d'optimisation, l'harmonisation, si ce n'est mondiale, du moins européenne, constituerait une solution potentiellement efficace. Il serait judicieux d'harmoniser les systèmes fiscaux, ou à tout le moins les régimes fiscaux les plus exposés à la concurrence fiscale et qui se prêtent le mieux à l'optimisation, comme par exemple le taux de l'impôt sur les sociétés. En l'absence d'une action concertée, toute tentative de lutte contre l'optimisation menée à l'échelle nationale est vouée à l'échec. En effet, l'efficacité de mesures prises par un État est tributaire du comportement des autres États. Si un seul pays met en œuvre des mesures fortes contre la délocalisation des profits, les entreprises qui souhaitent alléger leur fiscalité pourront très facilement s'installer sur le territoire d'un autre pays qui n'aurait pas pris les mêmes mesures.

Afin de conduire une telle harmonisation, plusieurs niveaux d'intervention sont possibles.

Elle peut s'opérer à l'échelon international, par la modification des conventions fiscales. Cette renégociation viserait à supprimer les

---

<sup>243</sup> Public Accounts Committee - Nineteenth Report, HM Revenue and Customs: Annual Report and Accounts, 28 November 2012.

stipulations qui sont utilisées dans des schémas d'optimisation. Cependant, un tel processus serait particulièrement long et difficile, car il impliquerait des négociations entre États, convention par convention. Quelques acquis, au niveau international, peuvent toutefois être mentionnés. Ainsi, la pratique de l'optimisation a fait l'objet de vives critiques de la part des pouvoirs publics dans plusieurs pays de l'OCDE, au premier rang desquels la France, le Royaume-Uni et les États-Unis, notamment après la crise de 2008 qui a fait peser de fortes tensions sur les finances publiques des États européens et nord-américains – ceux-là même où se situent les principales entreprises utilisatrices des schémas d'optimisation. Fort de cet appui, l'OCDE a lancé en 2011 un projet de lutte contre les comportements de « *base erosion and profit shifting* » (BEPS), autrement dit la fuite des bases taxables et le transfert de bénéfices, ce qui correspond peu ou prou à la définition de l'optimisation fiscale, même si le terme n'est pas employé en tant que tel. Cette initiative, assortie d'un plan d'action<sup>244</sup>, est soutenue par le Groupe des vingt (G20)<sup>245</sup>.

L'harmonisation peut également se faire, de façon plus modeste mais réaliste, au niveau de l'Union européenne. Le projet de directive relative à une assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés, dite ACCIS, vise par exemple à harmoniser l'assiette d'imposition des bénéfices. Toutefois, cette démarche, engagée depuis plusieurs années, se heurte à d'importantes résistances, qui s'expliquent par les divergences d'intérêts entre les États membres. En outre, sa portée serait limitée, puisque cette assiette unique serait seulement optionnelle, et pas obligatoire. Aussi ne s'appliquerait-elle qu'aux seules entreprises volontaires.

---

<sup>244</sup> BEPS Action Plan.

<sup>245</sup> OCDE, Action Plan on Base Erosion and Profit Shifting, 2013, OECD Publishing.

B. Dans un contexte de concurrence fiscale, la recherche d'efficacité peut entrer en conflit avec l'équité

*1. La concurrence fiscale pose un défi à l'équité du système fiscal*

**La concurrence fiscale peut alourdir la charge fiscale sur les facteurs peu mobiles.** En absence de coordination internationale, la concurrence fiscale entraîne la baisse de l'imposition des assiettes qui ont la faculté de se déplacer d'un pays à l'autre. En effet, la prise en compte du contexte de concurrence fiscale peut conduire à alléger la fiscalité du capital, ce dernier étant plus mobile que le facteur travail. Autrement dit, l'imposition des facteurs les plus mobiles tel le capital, davantage exposés à la concurrence fiscale, a tendance à être plus faible et à s'alléger, dans un souci d'attractivité. Ceci conduit à un report de la charge fiscale sur les facteurs de production les moins mobiles, tels que le travail.

*2. Les contribuables les plus mobiles peuvent exploiter la concurrence fiscale à leur profit*

**La concurrence fiscale est globalement favorable aux entreprises.** Selon qu'un agent économique ait la possibilité ou non de déplacer ses assiettes imposables (revenu ou patrimoine) d'un État à l'autre, il sera tantôt désavantagé par la concurrence fiscale, tantôt en mesure d'en tirer profit. En moyenne, les entreprises sont plus à même de profiter de la concurrence fiscale entre les nations que les ménages. Elles sont en effet potentiellement capables de délocaliser dans un autre pays leurs assiettes imposables. La mobilité des entreprises et leur capacité à faire jouer la

concurrence fiscale est établie par des études empiriques, qui démontrent la fuite des assiettes imposables à l'IS dans l'hypothèse d'une hausse de son taux nominal<sup>246</sup>.

Cependant, toutes les entreprises ne sont pas égales. Les FMN sont les principaux acteurs de la concurrence fiscale. Elles peuvent façonner la distribution géographique de leurs activités et, au moyen de procédés d'optimisation fiscale basés sur leur organisation de groupe, de leurs profits<sup>247</sup>. Certains secteurs d'activités occupent également une place favorisée, à l'instar des services financiers et aux entreprises. Les petites et moyennes entreprises, au contraire, peuvent moins tirer profit de la concurrence fiscale.

**Les ménages les plus aisés peuvent tirer parti de la concurrence fiscale.**

Pour les particuliers, la situation est plus nuancée. Un ménage peut, schématiquement, tirer ses revenus du travail ou du patrimoine. La mobilité de ces deux assiettes est inégale.

Le patrimoine, d'une part, est assez mobile. Un individu a la possibilité technique et légale de placer son épargne ou des éléments de son patrimoine à l'étranger, notamment dans d'autres pays de l'UE, en réponse à une éventuelle différence de fiscalité en défaveur de la France.

Le travail, d'autre part, n'est pas uniformément mobile. En moyenne, il est peu mobile, en raison des attachements familiaux, culturels et linguistiques qui lient les salariés à leur pays d'origine. La mobilité du travail est positivement corrélée avec son niveau de qualification et de rémunération. Les salariés les plus qualifiés et qui perçoivent les rémunérations les plus élevées sont potentiellement les plus mobiles. En outre, les ménages les

---

<sup>246</sup>CLAUSING, Kimberly A. Corporate tax revenues in OECD countries. *International tax and public finance*, 2007, vol. 14, no 2, p. 115-133.

<sup>247</sup>BENASSY-QUERE Agnès., BRETIN Emmanuel, LAHRECHE-REVIL Amina, MADIES Thierry et MAYER Thierry, *La compétitivité fiscale, Complément au rapport Compétitivité du Conseil d'Analyse Économique*, La Documentation Française, 2003.

plus qualifiés et les mieux rémunérés sont également susceptibles de tirer une partie de leurs revenus de leur épargne, et plus largement de leur patrimoine, dont la mobilité vient d'être mentionnée. Cela renforce leur mobilité.

En tout état de cause, les montants en jeu sont nettement plus importants pour les entreprises, et les phénomènes de fuite des assiettes imposables sont potentiellement plus massifs que les délocalisations des particuliers.

**La mobilité est un argument pour demander une imposition plus légère.**

Les contribuables les plus mobiles sont en quelque sorte les gagnants de la concurrence fiscale, car ils peuvent faire valoir leur mobilité comme un argument pour demander un allègement de leur charge fiscale. Ils peuvent en effet voter avec leurs pieds, c'est-à-dire établir leur résidence fiscale dans un autre pays s'ils n'acceptent plus de consentir au niveau de participation aux recettes fiscale qui est exigé d'eux. Plus précisément, si le rendement avant impôt d'une activité est le même dans plusieurs États, alors l'État qui pratique le taux d'imposition le plus faible attirera sur son territoire les assiettes imposables mobiles. Le capital par exemple étant mobile, sa localisation est le fruit de la maximisation du rendement après impôt, de sorte que le volume de capital situé dans un État est influencé à la fois par la charge fiscale qu'il subit dans cet État, mais aussi par le taux auquel il est imposé dans tous les autres. Aussi un État qui augmenterait son imposition verrait-il son stock de capital se réduire. Les États sont donc incités à minimiser la charge fiscale sur le capital, afin notamment de maximiser leur attractivité vis-à-vis des investissements étrangers.

**Pour éviter la fuite des assiettes mobiles – donc pour assurer l'efficacité de leur système fiscal – les États, dont la France, ont intérêt à moins les imposer.** Une taxation élevée du capital, dans un contexte de concurrence fiscale, crée un risque de fuite des assiettes, c'est-à-dire de délocalisation

des capitaux à l'étranger, vers des États où les règles d'imposition sont plus clémentes. En effet, face à la lourdeur de la fiscalité française, les contribuables acceptent très mal l'imposition du capital, et tendent à développer des comportements d'évitement.

Si son ampleur est difficile à estimer, le risque de fuite des capitaux est réel. Ce risque concerne les pays qui pratiquent un taux de prélèvements obligatoires élevés – ce qui inclut la France mais ne s'y limite pas. Les estimations existantes font état de chiffres considérables. Dans le cas de l'Allemagne, par exemple, environ mille milliards d'euros détenus par des contribuables allemands seraient placés à l'étranger<sup>248</sup>.

Ce problème se pose avec une acuité particulière en France pour deux raisons.

Premièrement, l'imposition du capital est globalement plus forte en France que dans ses pays concurrents. Cette spécificité française pose un problème, car elle est inadaptée au contexte économique international, et plus précisément à la concurrence fiscale qui tend à s'accroître<sup>249</sup>.

Deuxièmement, la France se situe dans une zone où la mobilité des capitaux est très forte. Dans l'UE, en effet, l'Acte unique a complètement libéralisé les mouvements de capitaux, les plaçant sur le même plan que la libre circulation des biens et des services. La directive 88/361/CEE, adoptée le 24 juin 1988, a ensuite conféré au marché unique sa pleine dimension financière. Schématiquement, ces textes permettent aux résidents de l'UE de transférer librement leurs fonds dans n'importe quel État membre. Si les épargnants et les investisseurs résidant en France sont rationnels et cherchent à maximiser leur profit net, c'est-à-dire déduction faite des

---

<sup>248</sup> MARINI Philippe, *L'impôt de solidarité sur la fortune : éléments d'analyse économique pour une réforme de la fiscalité patrimoniale*, rapport d'information n° 351 (2003-2004) fait au nom de la commission des finances du Sénat, déposé le 16 juin 2004.

<sup>249</sup> SAINT-ÉTIENNE Christian et LE CACHEUX Jacques, *Croissance équitable et concurrence fiscale*, Rapport du Conseil d'Analyse Économique, 2005.



prélèvements obligatoires, ils peuvent donc – et ont tout intérêt à – placer leurs capitaux dans un autre État membre, afin de tirer parti des régimes d'imposition les plus favorables (à condition que le pays choisi par le redevable pour délocaliser ses fonds ait conclu avec la France une convention fiscale qui prévoit d'imposer dans le pays étranger les revenus du capital qui y sont perçus ; en l'absence d'une telle convention, le droit français prévoit que les revenus perçus à l'étranger par un résident français sont soumis à l'impôt français). Ainsi, les particuliers qui chercheraient à bénéficier d'avantages fiscaux sur leur patrimoine peuvent, par exemple, transférer leurs avoir ou leur domicile fiscal en Belgique, pays qui ne taxe pas les successions, certaines catégories de plus-values et le patrimoine mobilier, et où il n'existe pas d'impôt sur la fortune (l'impôt sur le revenu, en revanche, y est plus élevé qu'en France).

En dehors de l'UE, la Suisse offre également des opportunités pour les contribuables qui souhaitent bénéficier d'une fiscalité du capital plus légère. La fiscalité suisse permet en effet de négocier un forfait fiscal, qui permet aux contribuables fortunés d'être imposés en fonction de leurs dépenses et pas de leur revenu ou de leur patrimoine.

Enfin, les capitaux peuvent également être transférés vers des paradis fiscaux. Il s'agit de pays où les impôts sont minimes, que l'administration fiscale française définit par un certain nombre de critères, à savoir une absence ou un niveau très faible d'impôt, l'existence de dispositions législatives ou réglementaires ou de pratiques qui empêchent tout échange de renseignements fiscaux avec d'autres pays, et un manque de transparence.

**Dans les faits, les assiettes les plus mobiles parviennent à obtenir une imposition plus légère, ce qui est inéquitable.** L'imposition du capital tend à régresser au détriment de l'imposition du travail, sur lequel est reportée la charge fiscale. La recherche d'efficacité du système fiscal, qui justifie

cette tendance, contrevient alors à la poursuite de l'équité. Prédite théoriquement par le modèle de Bucovetsky et Wilson<sup>250</sup>, ce transfert du fardeau fiscal des facteurs de production mobiles vers les facteurs fixes est vérifié empiriquement (Daveri et Tabellini ont par exemple mis en évidence la hausse de la fiscalité du travail<sup>251</sup>). Il existe en effet une tendance nette à la diminution de l'imposition des assiettes considérées comme mobiles.

Or, le fait que la participation de différents types de contribuables aux recettes fiscales soit fondée en partie sur des considérations relatives à leur mobilité internationale est incompatible avec l'impératif d'équité. Rien ne justifie, sur le plan de l'équité, que les contribuables peu mobiles soient, de ce simple fait, affublés d'une charge fiscale accrue pour compenser les allègements accordés aux contribuables mobiles. Ces derniers sont d'ailleurs souvent dans une situation économique favorisée, et sont susceptibles d'avoir des capacités contributives supérieures aux autres, ce qui justifierait au contraire qu'ils soient plus lourdement imposés.

Parallèlement, si l'imposition du capital est réduite au détriment de la fiscalité du travail, alors le coût relatif de cette dernière s'accroît en comparaison avec celui du capital. Cela introduit une distorsion dans les prix relatifs des facteurs de production. Comme l'imposition de chaque facteur de production influe sur leur coût, elle a donc un impact sur la combinaison productive. Toutes choses égales par ailleurs, les entreprises peuvent réduire leur demande de travail, en modifiant si elles le peuvent leur combinaison productive pour qu'elle intègre une proportion plus élevée de capital. L'entreprise peut aussi substituer un facteur de production à l'autre, c'est-à-dire moduler la répartition de sa combinaison

---

<sup>250</sup> BUCOVETSKY, Sam et WILSON, John Douglas. Tax competition with two tax instruments. *Regional Science and Urban Economics*, 1991, vol. 21, no 3, p. 333-350.

<sup>251</sup> TABELLINI, Guido et DAVERI, Francesco. Unemployment, Growth and taxation in industrial countries. *Center for Economic Policy Research, Discussion Paper*, 1997, vol. 1681.

productive entre capital et travail, en fonction de la taxation appliquée à chacun. La concurrence fiscale peut donc, *in fine*, nuire à l'emploi.

La concurrence fiscale génère donc des obstacles à l'équité du système fiscal. Les catégories de contribuables qui ne sont pas en position d'exploiter la concurrence fiscale à leur profit, c'est-à-dire les moins mobiles, sont en quelque sorte perdants.

**L'allègement de la fiscalité des assiettes mobiles prend plusieurs formes et concerne plusieurs prélèvements.**

*Premièrement, l'impôt sur les sociétés* : ce prélèvement, qui frappe le bénéfice des entreprises qui y sont soumises, porte *de facto* sur le facteur de production qu'est le capital. Sa rentabilité se trouve en effet réduite du fait de l'existence de cet impôt, dont le niveau peut donc avoir un impact sur la localisation du capital. Sous l'influence de la concurrence fiscale, dont l'intensité a été renforcée par la libéralisation des mouvements de capitaux, l'imposition des bénéfices a diminué dans la plupart des pays développés entre les années 1980 et les années 2000<sup>252</sup>. Entre 1982 et 2003, le taux nominal de l'imposition globale des bénéfices (qui réunit la fiscalité locale et nationale) est ainsi passé de 62% à 40% en Allemagne, de 50% à 39% aux États-Unis, de 60% à 29% en Finlande et de 52% à 30% au Royaume-Uni<sup>253</sup>. La France n'a pas échappé à cette tendance : le taux de l'IS français est passé de 50% dans les années 1980 à 33,33% aujourd'hui, concomitamment à l'instauration de règles d'assiette favorables (comme l'introduction du report des déficits de manière illimitée dans le temps et du CIR par exemple). Cette tendance résulte d'une recherche d'amélioration de la compétitivité des entreprises, en réduisant le poids

---

<sup>252</sup> DEVEREUX, Michael P., LOCKWOOD, Ben, et REDOANO, Michela. Do countries compete over corporate tax rates?. *Journal of Public Economics*, 2008, vol. 92, no 5, pp. 1210-1235.

<sup>253</sup> *La concurrence fiscale et l'entreprise*, 2004, 22<sup>ème</sup> rapport du Conseil des impôts, pp. 197-198.

des charges fiscales, dans un contexte de concurrence fiscale accrue entre États, notamment au sein de l'UE.

*Deuxièmement, l'imposition des hauts revenus*, dont l'ampleur peut être approchée par l'observation des taux marginaux supérieurs des barèmes de l'impôt sur le revenu, a également connu une baisse marquée dans plusieurs États. La France s'est conformée à cette tendance, puisque le barème de l'IRPP est devenu à la fois plus ramassé et moins progressif au fil des années, réduisant ainsi la charge fiscale pesant sur les ménages les plus aisés. Certes, une taxe exceptionnelle de solidarité sur les hautes rémunérations versées par les entreprises a été introduite par la loi de finances initiale pour 2014<sup>254</sup>, qui taxait à 50% la fraction des rémunérations supérieures à un million d'euros par an. Néanmoins, l'existence de ce prélèvement fut brève, puisque sa suppression est intervenue au début de l'année 2015. Son rendement était, en outre, très limité (environ 200 millions d'euros par an), et seul un nombre réduit de foyers fiscaux y étaient soumis. L'effet de cette mesure relevait donc plus de l'affichage que d'une authentique volonté d'améliorer l'équité du système fiscal. Cet effet d'affichage a d'ailleurs été plutôt négatif : initialement destiné à montrer aux ménages que le poids de l'IRPP était augmenté pour les salariés les mieux rémunérés, il a surtout eu un impact très délétère sur la perception du système fiscal français à l'étranger.

*Troisièmement, l'imposition du patrimoine* – un type d'assiette assez mobile, notamment lorsqu'il revêt la forme d'épargne ou d'actifs financiers – a été réduite voire supprimée dans plusieurs pays. L'imposition de la fortune est emblématique du dilemme entre l'efficacité et l'équité dans un contexte de concurrence fiscale.

La tendance générale est à la suppression des impositions sur la détention des hauts patrimoines. Ce mouvement s'est amorcé à l'orée des années

---

<sup>254</sup> Article 15 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

1990. Une suppression des prélèvements portant sur la détention du capital a été mise en œuvre en Autriche en 1994, en Allemagne en 1995, au Danemark en 1996, aux Pays-Bas en 2001, en Finlande et au Luxembourg en 2006, et en Suède en 2007<sup>255</sup>. La France est donc l'un des rares pays ayant une imposition sur la fortune, ce qui place notre pays dans une position de singulière exception, qui n'est pas exempte de menaces sur la compétitivité et l'attractivité du territoire.

L'efficacité de la taxation des hauts patrimoines se heurte principalement à la mobilité du capital, qui fait courir le risque d'une perte d'attractivité. En conséquence, l'imposition du patrimoine peut, dans un contexte de concurrence fiscale et de mobilité internationale du capital, détériorer l'attractivité d'un territoire et favoriser l'expatriation des détenteurs de patrimoine. L'imposition du capital, plus généralement, n'est efficace qu'en économie fermée, ou du moins dans un contexte de faible mobilité des capitaux. Si le capital est mobile, sa taxation est potentiellement nuisible pour la croissance économique, donc inefficace.

En effet, les capitaux étant mobiles, tout particulièrement dans l'UE où la libre circulation des capitaux est effective depuis le 1<sup>er</sup> juillet 1990 et constitue l'une des quatre libertés fondamentales de l'UE (au même titre que la libre circulation des personnes, des biens et des services), les agents économiques peuvent investir là où la fiscalité est la plus clémente. Or, la France est l'un des pays de l'OCDE qui impose le plus lourdement le patrimoine, et tandis que la part des impôts sur le patrimoine dans le PIB a été divisée par deux en Allemagne entre 1997 et 2004, elle a doublé en France sur la même période. De même, d'autres États membres de l'UE, au premier rang desquels le Luxembourg, se montrent particulièrement attractifs en la matière. Dans un contexte de concurrence fiscale acérée, cette idiosyncrasie française affuble notre pays d'un désavantage

---

<sup>255</sup> Conseil des prélèvements obligatoires, *Le patrimoine des ménages*, mars 2009, p.78.

comparatif par rapport aux autres nations.

Le capital, s'il est trop taxé, peut donc être délocalisé à l'étranger par ses détenteurs. Ces fuites de capitaux réduisent l'investissement, donc la productivité, la croissance et *in fine* l'emploi. Ce sont donc indirectement les travailleurs qui supporteront le coût d'une taxation excessive du capital, d'autant plus que le facteur travail est peu mobile et peut donc difficilement migrer pour s'adapter à des chocs asymétriques.

Afin de tenir compte de cette concurrence internationale, une suppression de l'ISF apparaît comme une solution envisageable pour accroître l'efficacité de la fiscalité française. A tout le moins faudrait-il envisager de taxer différemment les capitaux en fonction de leur degré de mobilité. La propriété immobilière, difficilement délocalisable, peut être taxée avec un risque réduit de fuite des capitaux. Néanmoins, toutes ces solutions seraient difficilement compatibles avec l'équité. Il est tentant d'accroître l'imposition des facteurs de production peu mobiles, tel que le travail, au profit d'une fiscalité allégée pour le capital, car ce dernier est plus exposé à la concurrence fiscale internationale. La prise en compte du contexte de concurrence fiscale devrait logiquement conduire à alléger la fiscalité du capital, ce dernier étant plus mobile que le facteur travail. Or, ceci serait inéquitable, puisque la charge fiscale pèserait arbitrairement plus sur les contribuables qui ne sont pas en mesure de modifier leur domicile fiscal. Le législateur doit donc s'efforcer de rechercher un équilibre entre d'une part l'idéal de justice sociale, et d'autre part les contraintes en termes de compétitivité, et les impératifs d'attractivité fiscale.

*§ 3. Plusieurs voies peuvent être explorées pour mieux concilier efficacité et équité malgré la concurrence fiscale*

**Introduction.** Le législateur doit s'efforcer de rechercher un équilibre entre d'une part l'idéal de justice sociale, et d'autre part les contraintes en termes de compétitivité, et les impératifs d'attractivité fiscale. Pour ce faire, plusieurs options s'offrent à lui.

**L'harmonisation fiscale permettrait de résoudre ce dilemme entre équité et efficacité dans un contexte de concurrence fiscale.** Pour surmonter ce dilemme, une solution à la fois efficace et acceptable consisterait à harmoniser les fiscalités entre les pays concurrents, par exemple dans les différents États membres de l'UE. La présence dans l'Union de pays dont la fiscalité est plus avantageuse que d'autres pose en effet un problème, celui d'une concurrence fiscale entre les États qui s'apparente à un jeu à somme nulle. Un alignement des fiscalités nationales permettrait de préserver les intérêts nationaux et de rendre plus loyale la concurrence entre les États membres, dans un contexte de libre circulation des capitaux.

En pratique, cependant, l'harmonisation fiscale européenne en matière d'imposition n'en est qu'à ses balbutiements<sup>256</sup>. Les institutions européennes ont déjà travaillé, à un stade plus ou moins avancé, sur le rapprochement des législations fiscales nationales en matière de taxation

---

<sup>256</sup> MARINI Philippe, *Les prélèvements obligatoires et leur évolution*, Rapport d'information n° 55 (2003-2004), fait au nom de la commission des finances du Sénat, déposé le 5 novembre 2003.

sur le chiffre d'affaires, des droits d'accises et d'autres impôts indirects<sup>257</sup>. C'est en matière de TVA que l'harmonisation est la plus poussée : une fourchette de taux est imposée aux États, qui sont ensuite libre de fixer leur taux dans ces limites. Dans le domaine des impôts directs, toutefois, l'harmonisation est quasiment inexistante, et se limite à l'élimination des doubles impositions. Le projet de directive ACCIS par exemple, mentionné par ailleurs, avance lentement. La volonté politique et l'acceptation de nouveaux transferts de souveraineté qui permettraient de mener à bien ce projet manquent.

**Une baisse généralisée de la pression fiscale permettrait de faire face à la concurrence fiscale sans nuire à l'équité.** Une autre solution peut être envisagée pour se prémunir des conséquences de la concurrence fiscale tout en préservant l'équité du système fiscal français. Elle consisterait en une réduction généralisée de tous les prélèvements obligatoires. Cela permettrait d'améliorer le positionnement de la France dans le jeu de la concurrence fiscale, qui est aujourd'hui peu avantageux puisque son taux de prélèvements obligatoires figure parmi les plus élevés au monde. De cette manière, le risque de voir des assiettes imposables se délocaliser à l'étranger diminuerait, et puisque la charge fiscale serait uniformément réduite, elle ne serait pas reportée sur les contribuables les moins mobiles. Cette réduction de la charge fiscale pourrait être compensée par une baisse symétrique des dépenses publiques. Une telle solution paraît sensée, car la baisse des dépenses publiques semble nécessaire. Cette nécessité découle de la situation des finances publiques françaises. La dette et le déficit

---

<sup>257</sup> Article 113 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne : « *Le Conseil, statuant à l'unanimité conformément à une procédure législative spéciale, et après consultation du Parlement européen et du Comité économique et social, arrête les dispositions touchant à l'harmonisation des législations relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires, aux droits d'accises et autres impôts indirects dans la mesure où cette harmonisation est nécessaire pour assurer l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur et éviter les distorsions de concurrence.* ».



publics sont si élevés que la charge de la dette représente le premier poste de dépenses de l'État. Aussi la France échoue-t-elle à respecter les contraintes imposées par le pacte de stabilité et de croissance. Le poids des dépenses publiques dans le PIB est important (le niveau de dépenses publiques de la France se situe environ 10 points au-dessus de la moyenne des pays de l'OCDE) et peine à régresser (la France est le seul pays de l'OCDE à ne pas avoir réduit sensiblement son taux de dépenses publiques au cours des vingt dernières années). En outre, la faiblesse de la croissance économique et de l'inflation contribuent à faire de la réduction des dépenses publiques une nécessité impérieuse.

Les dépenses publiques françaises souffrent d'un problème structurel, qui se résume à un effet de ciseau : les recettes excèdent largement les ressources. Ce déséquilibre persistant entre les dépenses et les recettes découle de plusieurs facteurs. Les causes sont principalement structurelles. L'augmentation des dépenses publiques n'est pas un phénomène récent, mais une tendance de long terme. En France, les dépenses publiques augmentent de façon régulière depuis des décennies, avec des pics au moment des crises économiques.

Le fait que les dépenses publiques soient plus élevées que les recettes nourrit la dette publique, car la conséquence immédiate de ce déséquilibre est la nécessité d'emprunter. L'emprunt génère à son tour une dépense supplémentaire – les intérêts – qui, par un effet boule de neige, entretiennent le niveau élevé des dépenses publiques.

La réduction des dépenses de publiques est possible, puisque plusieurs pays comparables à la France y sont parvenus, à l'instar de l'Allemagne, de la Suède et des Pays-Bas. Cela suppose toutefois des choix politiques clairs. Il faut tout d'abord poser la question du périmètre de l'action de l'État, c'est-à-dire s'interroger sur l'étendue et la nature des missions qui lui sont confiées. Il faut ensuite étendre la réflexion au périmètre des autres

acteurs publics que sont les collectivités territoriales et les organismes de Sécurité sociale.

## Chapitre 2 – La fraude est une source d’inefficacité

**Introduction.** La fraude est un obstacle à la levée des recettes fiscales par les États. Autrement dit, elle diminue les recettes fiscales. Or, un système fiscal efficace parvient à lever des ressources en quantité suffisante. Donc la fraude sape l’efficacité du système fiscal qui la subit.

**Définition de la fraude fiscale.** La fraude fiscale constitue en quelque sorte le pendant illégal de l’optimisation. Il s’agit d’une pratique visant à se soustraire au paiement de l’impôt de façon illégale, c’est-à-dire en violant la lettre de la loi, là où l’optimisation détourne son esprit tout en s’efforçant de la respecter. La fraude et l’optimisation ont toutefois une caractéristique commune : ces deux phénomènes entravent la recherche d’équité et d’efficacité du système fiscal.

La fraude fiscale est un phénomène universel et intemporel. Dans la confrontation entre l’État et les contribuables, ces derniers s’adaptent systématiquement pour échapper à l’impôt. Leurs intérêts sont en effet, d’une certaine manière, opposés : l’État, en levant l’impôt, prélève de façon obligatoire des fonds auprès des contribuables, lesquels souhaitent au contraire maximiser leur richesse et donc minimiser la fraction de celle-ci prélevée par l’État.

Les pratiques frauduleuses ne contreviennent pas seulement aux règles fiscales, elles relèvent également du droit pénal. La fraude fiscale est un délit, défini par l’article 1741 du Code général des impôts comme le fait d’avoir « *volontairement omis de faire sa déclaration dans les délais prescrits, [...] volontairement dissimulé une part des sommes sujettes à l’impôt, [...] organisé son insolvabilité ou mis obstacle par d’autres manœuvres au recouvrement de l’impôt* » ou agi « *de toute autre manière frauduleuse.* » Cette infraction peut donc prendre plusieurs formes.

Le délit de fraude fiscale peut être commis tant par des personnes physiques que par des personnes morales, conformément à l'article 121-2 du Code pénal – qui dispose que la responsabilité des personnes morales peut être recherchée pour « *des infractions commises, pour leur compte, par leurs organes ou représentants* ». Les complices sont aussi punis, en application de l'article 1742 du CGI, aux termes duquel « *Les articles 121-6 et 121-7 du code pénal sont applicables aux complices des délits visés à l'article 1741.* »

Outre ce texte à portée générale, d'autres dispositions définissent des délits spéciaux en matière de fraude fiscale tel, par exemple le fait, pour des professionnels de la comptabilité, d'organiser une fausse comptabilité (article 1772 du CGI), ou encore le fait de dissimuler des revenus de valeurs et titres mobiliers (article 1773 du CGI).

Aux sanctions de nature fiscale peuvent donc s'ajouter des sanctions pénales, lorsque l'administration fiscale dépose une plainte pour fraude fiscale<sup>258</sup>. La charge de la preuve incombe à cette dernière, qui doit établir devant le tribunal correctionnel que le contribuable mis en cause remplit les critères cumulatifs qui permettent d'établir la réalité de la fraude fiscale. Ces critères recouvrent, sommairement, trois éléments.

Premièrement, un élément matériel : l'administration fiscale doit établir l'existence de faits auxquels le contribuable s'est livré, de façon active ou par omission, pour se soustraire au paiement de tout ou partie de son impôt. L'élément matériel peut revêtir des formes très diverses : dissimulation de revenus, déclaration de charges inexistantes, par exemple au moyen de fausses factures, pour diminuer l'assiette imposable. La

---

<sup>258</sup> Les poursuites pour fraude fiscale sont subordonnées à une plainte de l'administration fiscale. D'après l'arrêt n°3066 de la Cour de cassation, chambre criminelle du 19 mai 2016, cette disposition est « *susceptible de porter une atteinte injustifiée aux principes d'indépendance de l'autorité judiciaire et de la séparation des pouvoirs, en privant le ministère public de la plénitude de son pouvoir d'apprécier l'opportunité des poursuites.* »

technique mise en œuvre pour éluder l'impôt dépend étroitement de la nature du prélèvement auquel le fraudeur tente d'échapper.

Deuxièmement, un élément légal : pour qu'il y ait fraude, la loi doit avoir été violée. L'élément légal reçoit une définition large, notamment par l'article 1741 du CGI, dont les termes très généraux peuvent englober un grand nombre de faits.

Troisièmement, un élément moral ou intentionnel : le contribuable mis en cause doit avoir fait preuve d'une volonté de frauder. Autrement dit, il doit s'être soustrait au paiement de l'impôt de façon intentionnelle. Cet élément, difficile à prouver, doit être établi par le ministère public et l'administration fiscale<sup>259</sup>.

Section 1. La fraude à la TVA, par exemple, représente une perte de recettes massive

**Introduction.** Ce prélèvement est en effet la principale source de recettes fiscales pour l'État, et les fraudes qui frappent ce prélèvement peuvent donc atteindre des proportions significatives. De fait, la fraude à la TVA représente entre un quart et un tiers du montant total de la fraude fiscale en France<sup>260</sup>.

---

<sup>259</sup> Article L227 du Livre des procédures fiscales.

<sup>260</sup> Rapport d'information n° 4467 (XIII<sup>ème</sup> législature) de la commission des finances de l'Assemblée nationale, déposé par MM. Jérôme Cahuzac et Thierry Carcenac, février 2012.

*§ 1. La TVA est devenue un prélèvement vulnérable à la fraude*

**La TVA est, théoriquement, un prélèvement simple à percevoir.** Les entreprises la collectent au profit de l'État, selon des règles qui assurent la neutralité de la TVA pour les entreprises. Elles facturent de la TVA à leurs clients, déduisent du montant collecté la TVA qui leur est facturée par leurs fournisseurs, puis reversent à l'État la part de la TVA collectée qui excède la TVA déductible. Elles peuvent prétendre, le cas échéant, à un remboursement par l'État de la TVA déductible accumulée au-delà du montant de TVA collectée.

**L'internationalisation et la dématérialisation des transactions créent toutefois de nouvelles possibilités de fraude à la TVA.** Si une vente est matérialisée par la transmission physique d'un bien tangible ou la prestation d'un service qui implique la présence physique du prestataire et du client, il est techniquement possible de la tracer, au besoin à l'aide de documents douaniers si la transaction se déroule entre deux pays. Cette traçabilité facilite la collecte de la TVA. La probabilité d'une fraude est donc faible. Si, au contraire, la transaction porte sur des services qui n'ont pas d'existence matérielle, *a fortiori* si les parties n'ont pas besoin de se rencontrer physiquement en un même lieu – ce qui peut être le cas si la transaction se déroule de façon électronique – alors la facturation n'est plus reliée à aucune réalité tangible, ce qui complique le travail des administrations fiscales et douanières, diminue la probabilité de détection des fraudes, et augmente donc l'intérêt d'en commettre.

*§ 2. La TVA sur les quotas d'émission des CO<sub>2</sub> a été au centre d'une fraude d'une ampleur inédite*

**Introduction.** Un exemple permet d'illustrer avec acuité la façon dont la fraude fiscale nuit à l'efficacité du système fiscal en créant d'importantes pertes de recettes, mais aussi de mettre en lumière l'incapacité du système fiscal à se prémunir de certains types de fraude : il s'agit de la fraude à la TVA sur les quotas d'émission de dioxyde de carbone (CO<sub>2</sub>).

**Aperçu historique et présentation du contexte.** Ce type de fraude a pu se développer dans un contexte bien particulier. Les États membres de l'UE, ainsi que l'UE elle-même, ont signé et ratifié le protocole de Kyoto. Ce protocole, qui s'ajoute à la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC), a pour ambition de limiter les émissions de gaz à effet de serre afin de contenir le changement climatique. Pour ce faire, il entend imposer aux États qui l'ont ratifié un certain nombre de contraintes, portant notamment sur leurs émissions de CO<sub>2</sub> – l'un des principaux gaz à effet de serre, issu principalement de la combustion des énergies fossiles (le charbon principalement, suivi du pétrole et du gaz). Sur la période allant de 2008 à 2012, par exemple, les parties s'engageaient à réduire de 8% leurs émissions polluantes. Pour contribuer au respect de ces engagements par l'UE et les États membres, un dispositif a été mis en place sous l'impulsion de la Commission européenne. Il s'agit du système communautaire d'échange des quotas (SCEQE). Ce système, qui a été instauré par la directive 2003/87/CE du 23 octobre 2003<sup>261</sup>, consiste à appliquer une approche par le marché aux problèmes des émissions de gaz polluants, en fournissant des incitations

---

<sup>261</sup> Directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil, JO L 275 du 25.10.2003, p. 32.

financières aux agents économiques afin d'internaliser, en quelque sorte, l'externalité négative que représente le réchauffement climatique. Concrètement, sous la supervision de la Commission européenne, chaque État membre est tenu de fixer aux industries jugées les plus polluantes une limite annuelle à ne pas dépasser en termes d'émissions de CO<sub>2</sub>. Ces limites prennent la forme de quotas, qui sont attribués gratuitement aux sociétés concernées, pour un volume total de 132 mégatonnes. Les volumes de gaz effectivement émis font l'objet de vérifications. Ces quotas sont négociables : ils peuvent être cédés ou acquis sur un marché secondaire dédié. Si un exploitant assujéti émet un volume de CO<sub>2</sub> supérieur à celui qu'il est autorisé à libérer dans l'atmosphère, il doit faire l'acquisition du nombre de quotas manquants. Si, au contraire, une entreprise concernée n'a pas épuisé tous ses droits à émettre du CO<sub>2</sub>, elle a la possibilité de céder ses quotas inutilisés. La bourse d'échange des quotas est gérée à Paris par la société BlueNext.

Une approche de ce type avait déjà été mise en œuvre aux États-Unis : l'*Acid Rain Program*. Mis en place par la *United States Environmental Protection Agency*<sup>262</sup>, ce programme repose sur un mécanisme dit de « *cap and trade* », c'est-à-dire d'attribution de quotas d'émission négociables sur un marché secondaire. Il vise à réduire les émissions de deux gaz responsables des pluies acides – l'oxyde d'azote et le dioxyde de soufre. L'UE s'est inspirée de cette démarche pour concevoir son propre marché de quotas environnementaux.

**Une fraude de type carrousel s'est développée.** La méthode dite du carrousel de TVA a été utilisée par un certain nombre de fraudeurs. Cette technique nécessite la création, à dessein, de plusieurs sociétés situées dans plusieurs États membres de l'UE. Ces entités sont désignées par

---

<sup>262</sup> En application du *Title IV des Clean Air Act Amendments* de 1990.



l'expression « sociétés taxis », pour rendre compte de leur caractère éphémère et de leur fonction : gérées par des dirigeants fictifs, sans activité économique réelle, leur seul but est de contribuer à la réalisation d'un schéma frauduleux. Leur capital est souvent minime, et leur existence physique se limite souvent à une boîte aux lettres de domiciliation. Au moins trois sociétés sont nécessaires à la réalisation de la fraude. Dans les faits, elles sont souvent plus nombreuses, car plusieurs couches de sociétés écrans peuvent être accumulées pour compliquer la recherche de l'origine et de la destination des ressources financières qui transitent par leurs comptes. Les fonds détournés sont, *in fine*, dirigés vers des États peu coopératifs en matière de lutte contre la fraude fiscale et d'entraide judiciaire internationale – il s'agit souvent de pays de l'est de l'Europe, tels le Monténégro ou la Géorgie, ou encore de pays asiatiques.

Quel est, plus précisément, le mécanisme à l'œuvre ? Une première société (nous l'appellerons la société A), située dans l'UE, joue le rôle de fournisseur : elle vend, hors taxe puisqu'il s'agit d'une livraison intracommunautaire (qui est donc exonérée de TVA dans l'État d'origine et y est soumise dans l'État de destination, en l'espèce en France), des quotas d'émission à une deuxième société (la société B), située en France (nous choisissons arbitrairement de centrer l'exemple sur la France, mais elle pourrait être domiciliée dans n'importe quel autre État membre de l'UE) et assujettie à la TVA, qui est la preneuse. Cette société B vend à son tour les quotas à une troisième entité (la société C), en facturant de la TVA – au moment où ce type de fraude avait cours, le taux applicable était de 19,6% – qu'elle ne reverse pas à l'administration fiscale. La société C peut, de son côté, demander au Trésor public le remboursement de la TVA qui lui a été facturée. Elle peut aussi, théoriquement, la déduire de la TVA qu'elle a collectée par ailleurs, mais dans les faits elle n'en collecte pas car elle n'a pas d'activité réelle. Les commanditaires de la fraude peuvent alors enclencher un nouveau tour de carrousel : la société C peut, en effet,

revendre les quotas dont elle a fait l'acquisition, à une autre société créée par les fraudeurs et domiciliée dans un autre État membre de l'UE. À chaque « tour de carrousel », les fonds utilisés pour frauder augmentent du montant de la TVA non reversée à l'État, soit de 19,6%. Ces opérations d'achat et de vente, qui avaient lieu sur une bourse d'échange électronique, étaient très rapides, ce qui permettait aux fraudeurs de répéter le schéma de nombreuses fois, et donc d'amasser des gains considérables, avant de s'enfuir.

**La fraude à la TVA sur les quotas d'émission de CO<sub>2</sub> a eu un coût particulièrement élevé.** Entre l'automne 2008 et juin 2009 (date à partir de laquelle les quotas de CO<sub>2</sub> ont été exonérés de TVA, faisant ainsi disparaître l'objet même de la fraude), la Cour des comptes a estimé son impact en termes de pertes de recettes fiscales pour le budget de l'État à 1,6 milliards d'euros<sup>263</sup>, ce qui représente le montant le plus élevé jamais décelé par l'administration fiscale française en une période aussi courte. Le même schéma frauduleux s'est ensuite répandu dans d'autres pays, entraînant des pertes de recettes fiscales de 5 milliards d'euros, répartis entre les États membres de l'UE<sup>264</sup>.

Section 2. Le système fiscal français est trop vulnérable à la fraude, ce qui nuit à son efficacité

**Introduction : le contrôle fiscal n'est pas toujours efficace.** Pis, la conception même du système fiscal français le rend vulnérable à la fraude. Or, la fraude est source d'inefficacité. Donc, le système fiscal, trop vulnérable à la fraude du fait de sa construction même, est d'une certaine

---

<sup>263</sup> Cour des comptes Rapport public annuel 2012, février 2012.

<sup>264</sup> Carbon Credit fraud causes more than 5 billion euros damage for European Taxpayer, communiqué de presse, Europol, 9 décembre 2009, La Hague, Pays-Bas.

manière à l'origine de sa propre inefficacité. De même que le système fiscal contient des failles qui permettent le développement de pratiques d'optimisation, certaines de ces caractéristiques l'exposent à des fraudes massives, qui amputent les finances publiques de recettes fiscales, dans des proportions parfois très substantielles.

Si le système fiscal est vulnérable à la fraude, c'est notamment parce que le souci de s'en prémunir n'est pas au fondement de sa conception. Il contient donc en germe les causes de sa propre inefficacité. L'exemple de la TVA sur les quotas de CO<sub>2</sub> évoqué ci-dessus illustre parfaitement ce problème. Le système européen d'échanges de quotas d'émission de dioxyde de carbone comporte des faiblesses congénitales, qui ont facilité la naissance de la fraude et ont contribué à son ampleur inédite. Ces failles intrinsèques traduisent l'absence de prise en compte des problématiques d'évitement de l'impôt dans la conception des prélèvements obligatoires. Dans ce cas particulier, qui semble représentatif d'une réalité plus large, le régime fiscal de collecte de la TVA n'a pas été conçu en tenant compte des risques de fraude, mais sur la base du postulat implicite que les contribuables n'essaieraient pas de déceler et d'exploiter ses défauts. Dans le détail, les failles de ce système sont multiples. Certaines sont propres à ce marché, d'autres sont plus générales.

### *§ 1. Le cas du marché des quotas de CO<sub>2</sub>*

**Introduction.** Certaines caractéristiques propres au marché des quotas de CO<sub>2</sub> l'ont exposé à des risques de fraude. Ces quotas se prêtaient particulièrement bien à ce type de fraude, puisqu'il s'agit d'objets sans existence physique, et qui peuvent être échangés rapidement et un grand nombre de fois sur un marché secondaire organisé.

**Aucun régime de TVA spécifique n'a été prévu pour les échanges de quotas d'émission de CO<sub>2</sub>**, alors qu'il s'agissait d'objets d'une nature très particulière, capables d'être échangés très rapidement et un grand nombre de fois sur un marché totalement dématérialisé, et dont le contrôle est par conséquent ardu. Ce n'est qu'après avoir pris acte de l'ampleur et du caractère difficilement contrôlable des fraudes que la spécificité et la complexité de ce marché ont été prises en compte. Dans un premier temps, le 4 juin 2009, sur proposition de la direction de la législation fiscale (DLF), les échanges de certificats d'émission ont été exonérés de TVA<sup>265</sup>. Dans un second temps, les échanges de quotas d'émission ont à nouveau été soumis à la TVA, avec une différence toutefois : ce sont à présent les sociétés soumises aux limites d'émission de dioxyde de carbone et bénéficiant du transfert de quotas d'émission elles-mêmes qui sont redevables de la TVA<sup>266</sup>. Les sociétés intermédiaires qui interviennent dans les transactions portant sur les quotas sans en bénéficier en tant qu'utilisateur final, catégorie à laquelle appartenaient les entreprises instigatrices de montages frauduleux, ne peuvent donc plus collecter de la TVA et se volatiliser avant de l'avoir reversée à l'État. Il semblerait avisé de la part de l'administration fiscale d'apprendre de cette erreur, et de veiller à l'avenir à adapter le système fiscal aux particularités et à la complexité des marchés nouvellement apparus ou qui vont apparaître à la faveur des nouvelles technologies de l'information et de la communication. Il faudrait également que les textes soient conçus pour rendre possible et faciliter les contrôles fiscaux.

**L'absence de régulation du marché.** Une deuxième faille s'ajoute à la première : le marché secondaire d'échange des quotas d'émission ne

---

<sup>265</sup> Instruction du 10 juin 2009, Taxe sur la valeur ajoutée. Régime applicable aux quotas d'émission de gaz à effet de serre (C.G.I., art. 261 C. 1°).

<sup>266</sup> Article 70 de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010.

faisait pas l'objet d'une régulation externe, alors même qu'il était largement financiarisé. En effet, la directive du 13 octobre 2003<sup>267</sup> qui a institué le système d'échange ne contient aucune disposition relative à la régulation de ce marché. Ce n'est qu'après la détection des cas de fraude, en octobre 2010, qu'un certain nombre de règles de surveillance ont été introduites.

**Enfin, ce marché était accessible quasiment sans restrictions ni contrôle** à toute personne, physique ou morale, susceptible d'y prendre part. La raison de cette particularité était louable, puisqu'elle résultait d'une volonté de faire participer les citoyens européens à ce dispositif destiné à lutter contre le réchauffement climatique, afin qu'ils se sentent plus concernés et impliqués. Mais cette démarche était à l'évidence une source de vulnérabilité à la fraude, et relevait presque d'une forme de naïveté au regard de la rapidité et de l'efficacité avec laquelle les fraudeurs se sont emparés de cette faille.

## *§ 2. Les facteurs de vulnérabilité du système fiscal en général*

**Introduction.** D'autres caractéristiques, qui ne sont pas propres à ce marché en particulier, mais au système fiscal français en général, ont également contribué à l'émergence de fraudes massives. L'organisation et les procédures utilisées par la DGFIP semblent être en cause. Elles sont inadaptées aux modes opératoires des fraudeurs.

---

<sup>267</sup> Directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil, Journal officiel n° L 275 du 25/10/2003 p. 0032 – 0046.

### **L'administration fiscale manque de réactivité.**

*Le manque de réactivité de l'administration facilite la tâche des fraudeurs.*

Le succès de ces schémas frauduleux tient à la rapidité des fraudeurs et au manque de réactivité des administrations fiscales : lorsque ces dernières détectent les irrégularités commises, les sociétés créées à dessein, et confiées à des dirigeants fictifs, ont systématiquement cessé leur activité, et les trop-perçus de TVA détournés ont été dissimulés à l'étranger. Les redressements sont rares, et il est très rare qu'ils soient suivis d'un recouvrement.

Face à la rapidité avec laquelle les fraudes, au premier rang desquelles la fraude aux quotas de CO<sub>2</sub>, sont perpétrées, l'administration fiscale fait preuve d'un manque de réactivité lourd de conséquences. Dans le cas des carrousels de TVA sur les quotas d'émission de CO<sub>2</sub>, le délai de réaction a été de quatre mois à partir des premiers signes de fraude<sup>268</sup>, ce qui est incompatible avec une action répressive efficace. L'administration tarde souvent trop à identifier l'existence même des fraudes en cours.

*La France pourrait s'inspirer des solutions adoptées par d'autres pays.* La France gagnerait certainement à adopter des procédures semblables à celles développées par d'autres pays, qui ont choisi d'agir en amont pour être en mesure d'intervenir de façon précoce lors de l'apparition d'une fraude. La Belgique, par exemple, a mis en place une cellule de soutien dédiée à la lutte contre les carrousels de TVA. Ce type de fraude repose sur la création de sociétés éphémères, qui ont besoin d'un numéro de TVA intracommunautaire pour remplir leur fonction. L'administration belge a perçu le caractère stratégique de l'attribution de ces identifiants, et a confié à la cellule de soutien dédiée le pouvoir de suspendre le numéro de TVA intracommunautaire des sociétés suspectées de ne pas avoir d'activité économique réelle, ce qui les prive de la possibilité de déduire de la TVA.

---

<sup>268</sup> Cour des comptes Rapport public annuel 2012 – février 2012.

Certains critères de risque sont utilisés pour cibler au mieux le contrôle : plusieurs secteurs d'activité sensibles ont, par exemple, été identifiés, et des visites sur place peuvent être organisées.

Un tel procédé pourrait être expérimenté en France. Pour l'instant, les numéros de TVA intracommunautaire sont attribués de façon automatique, sans qu'un contrôle préalable ne permette de s'assurer, à titre préventif, de la réalité de l'activité des entreprises qui en forment la demande. Un mécanisme de suspension des numéros de TVA intracommunautaire existe, certes, depuis 2008, qui permet à la Direction nationale des enquêtes fiscales (DNEF) de demander la radiation des entreprises suspectes. Cette procédure, toutefois, est peu utilisée et requiert un délai important. Elle fait, en effet, intervenir plusieurs entités et doit respecter un certain nombre d'étapes obligatoires. La DNEF doit transmettre sa demande au service des impôts des entreprises (SIE) de la direction territoriale dont relève la société concernée. Le SIE doit à son tour recueillir l'avis de la division du contrôle fiscal dont il dépend, puis demander à la société visée de faire valoir, sous trente jours, ses arguments. Au final, quatre mois s'écoulent, en moyenne, entre le moment où la DNEF formule une demande de suspension et le moment où la suspension est effectivement mise en œuvre par les directions territoriales. Il serait judicieux d'accroître la flexibilité de ce dispositif. Le délai de plusieurs mois nécessaire à la radiation effective d'une société doit être comparé à la rapidité avec laquelle agissent les fraudeurs, qui parviennent à mener à bien leur projet frauduleux en quelques jours ou en quelques semaines au plus.

L'insuffisance du travail de veille juridique et une méconnaissance de certains marchés par les services de la DGFIP contribuent également à entraver leur réactivité, en altérant leur perception du risque de fraude, et en les conduisant à sous-estimer son ampleur. Face à la technicité des schémas frauduleux et l'inventivité des fraudeurs, qui innovent sans cesse

dans leurs méthodes et les marchés sur lesquels ils les emploient, l'administration s'illustre parfois par son incapacité à anticiper l'émergence de nouveaux types de fraudes, comme en atteste sa réaction tardive aux carrousels de TVA.

**La coopération et la coordination insuffisantes** entre les différents services chargés de la lutte contre la fraude fiscale sont également à blâmer. Cette tâche fait intervenir plusieurs services. Ainsi, au sein de la DGFIP se côtoient par exemple la Direction des grandes entreprises (DGE) – qui, dans le contexte des carrousels de TVA, procède aux remboursements des crédits de TVA – et la sous-direction du contrôle fiscal. Cette dernière regroupe notamment la Direction des vérifications nationales et internationales (DVNI) et la DNEF. Or, ces différents services sont trop cloisonnés, et communiquent peu les uns avec les autres. Dans le cas des fraudes à la TVA constatées entre décembre 2008 et juin 2009 sur le marché des quotas d'émission de CO<sub>2</sub>, les services de contrôle n'ont pas fait part immédiatement des anomalies qu'ils avaient repérées dès le mois de février 2009 à la DGE, qui a donc continué à procéder à des remboursements de TVA alors même que les premiers soupçons étaient apparus. Réciproquement, la DGE a attendu mai 2009 pour indiquer aux directions de contrôle l'existence de montants anormalement élevés de remboursements de crédits de TVA effectués en direction de BlueNext, la plateforme qui servait d'intermédiaire entre les opérateurs de marché, dont faisaient partie les fraudeurs. BlueNext était, en effet, devenu le premier détenteur de crédits de TVA en France, après avoir reçu un montant cumulé de 1,3 milliards d'euros au titre de remboursement de crédits de TVA entre décembre 2008 et juin 2009. Ces demandes massives de remboursement n'avaient pas éveillé les soupçons des agents de la DGE pendant plusieurs mois.



De même, TRACFIN, le service du ministère de l'Économie et des Finances en charge de la lutte contre le blanchiment de capitaux, transmet des informations trop peu nombreuses et trop peu précises à la DNEF<sup>269</sup>, ce qui la prive de renseignements précieux. Il serait sans doute approprié de lever le cloisonnement qui isole les différents services et d'encourager un échange d'informations plus étoffé et systématique, afin d'accroître l'efficacité des contrôles et de réunir les conditions d'une véritable politique d'anticipation et de détection précoce de la fraude.

---

<sup>269</sup> Rapport public annuel de la Cour des comptes, 2012.

## **Conclusion du titre 1**

L'optimisation et la fraude sont un facteur d'inefficacité fiscale.

L'optimisation fiscale, qui atteint des proportions particulièrement importantes, réduit de façon très substantielle les recettes fiscales, en France comme dans de nombreux autres pays. Outre cet aspect purement quantitatif, elle trahit la volonté du législateur : elle réduit l'efficacité des incitations véhiculées par les prélèvements obligatoires, et renforce le coût pour les finances publiques des dispositifs incitatifs. Autrement dit, le système fiscal est dans certains cas détourné de sa vocation initiale, en raison de ses propres failles et carences, à des fins d'optimisation et indépendamment de la volonté du législateur.

Pis, la conception même du système fiscal français le rend vulnérable à la fraude. La fraude entrave également la levée des recettes fiscales par les États. Or, un système fiscal efficace parvient à lever des ressources en quantité suffisante. Donc la fraude sape l'efficacité du système fiscal qui la subit.

« Éviter de payer des impôts est la seule recherche intellectuelle gratifiante<sup>270</sup>. »

John Maynard Keynes

## **TITRE 2**

### **L'ÉVASION FISCALE EST UNE SOURCE D'INIQUITES**

Seront étudiés :

Chapitre 1 – L'optimisation est une pratique foncièrement inéquitable

Chapitre 2 – La fraude fiscale est un obstacle à l'équité

## **Chapitre 1 – L'optimisation est une pratique foncièrement inéquitable**

Si l'optimisation fiscale n'est pas illégale, elle n'est pas pour autant équitable. C'est parce que tous les contribuables ne sont pas égaux face à l'optimisation que ce procédé est inéquitable.

Cette pratique, qui permet d'obtenir une réduction substantielle du montant d'impôt dû, est en effet réservée *de facto*, pour des raisons que nous exposerons ci-après, à certaines catégories de contribuables – les autres n'ayant donc pas de possibilité de réduire le montant de leur impôt.

---

<sup>270</sup> MacKAY Alan, A Dictionary of Scientific Quotations, 1977, p. 140.

Elle renforce les inégalités, car elle bénéficie avant tout aux ménages aisés et aux grandes entreprises, capables de s'offrir les conseils de spécialistes, qui sont les seuls à même d'exploiter toutes les possibilités offertes par la loi. Même s'il existe de rares cas dans lesquels des dispositifs permettant à un contribuable de réduire sa charge fiscale sont simples et clairs, et sont donc accessibles au plus grand nombre, l'optimisation fiscale implique dans la majorité des cas des montages complexes et requiert une expertise poussée.

En conséquence, la pratique de l'optimisation aboutit mécaniquement à reporter la charge fiscale vers les contribuables qui ne sont pas en mesure d'y recourir. Puisqu'une partie seulement des contribuables a la possibilité d'échapper ainsi au paiement d'une fraction de son impôt, la charge fiscale est reportée sur les catégories de contribuables qui ne sont pas en mesure d'optimiser. L'optimisation s'opère en effet aux dépens des facteurs de production peu mobiles – c'est-à-dire du travail – et des contribuables qui n'ont pas les moyens financiers ou les compétences nécessaires pour tirer le meilleur parti du système fiscal (à savoir les particuliers aux ressources modestes ou moyennes, ainsi que les TPE et PME).

Cela semble contrevénir au principe d'égalité devant l'impôt, énoncé par l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, qui prescrit une répartition égale de la charge fiscale en fonction des facultés de chaque contribuable. Les facultés contributives des grandes entreprises et des particuliers aisés peuvent en effet être plus fortes que celles des petites entreprises, des ménages modestes et des classes moyennes.

Introduction – Le caractère inique de l’optimisation tient à son coût élevé

**L’optimisation est complexe donc coûteuse, ce qui limite son accès** aux contribuables les plus aisés. Le coût élevé de l’optimisation ne la rend pas accessible à tous les contribuables. L’une des raisons pour lesquelles les PME et les ménages les moins aisés optimisent moins leur charge fiscale que les grandes entreprises et les particuliers fortunés réside dans le coût de l’optimisation. Il s’agit en effet d’une pratique très onéreuse.

**L’optimisation est inéquitable en raison de sa complexité et de son coût.**

L’infinie complexité du droit fiscal français ne peut être rentablement exploitée que par les ménages les plus aisés. En effet, les services des fiscalistes et autres gestionnaires de patrimoine étant fort chers, il n’est profitable d’y avoir recours que pour les personnes possédant un patrimoine assez conséquent. Plus le patrimoine est élevé, plus les honoraires des conseils sont dilués dans la masse d’économies d’impôt réalisées. Ceci contribue à expliquer l’un des paradoxes et des manifestations les plus patentes du manque d’équité du système fiscal français, à savoir que le taux d’imposition croît régulièrement à mesure que le niveau de vie d’un foyer augmente, mais jusqu’à un certain point seulement : la pression fiscale diminue brutalement au-delà d’un certain seuil de richesse, de sorte que les ménages les plus riches sont, en proportion, moins lourdement taxés que les autres.

Au final, l’optimisation aboutit à un transfert de charges depuis les foyers fiscaux les mieux conseillés vers les autres, ce qui est profondément inéquitable.

**L’optimisation est coûteuse en raison de sa complexité.** La cherté de l’optimisation est le corollaire de sa complexité. Les procédés

d'optimisation sont souvent complexes. Leur mise en œuvre requiert à la fois une grande maîtrise du droit, national et international, pour en exploiter les caractéristiques et se prémunir du risque de contentieux, et une certaine créativité pour déceler, parmi les dispositions de la loi française et les stipulations des conventions fiscales bilatérales qui lient la France à d'autres États, quels éléments peuvent être utilisés pour minorer le montant d'impôt dû.

Leur structure atteint parfois des niveaux de sophistication surprenants, qui rendent leur utilisation inaccessible à la plupart des contribuables, s'ils ne sont pas conseillés par des praticiens spécialisés dans ce domaine. Des particuliers, voire même des dirigeants d'entreprises, n'ont bien souvent ni le temps, ni la formation et les compétences nécessaires pour tirer au mieux parti des possibilités offertes par les textes.

**L'optimisation entraîne tout d'abord des coûts directs et certains.**

*Il s'agit principalement des frais engagés pour recourir à une expertise.*

Pour une entreprise, cette expertise peut être interne ou externe. Lorsqu'une société atteint une taille suffisante, elle peut être en mesure d'internaliser cette compétence, en recrutant des personnels dédiés, c'est-à-dire des juristes spécialisés en fiscalité qui ont le savoir-faire nécessaire. C'est beaucoup plus rarement le cas des PME, qui n'ont pas une assise financière suffisante pour supporter les frais d'un service juridique et fiscal. Seules les grandes entreprises peuvent se doter des moyens humains et financiers requis pour utiliser au mieux les possibilités offertes par la réglementation.

Pour un particulier ou une petite entreprise, l'expertise est nécessairement externe. Quiconque souhaite se livrer à un schéma d'optimisation fiscale doit s'entourer de conseils spécialisés dans le domaine, dotés des compétences requises pour mettre en œuvre des procédés d'optimisation, et le faire avec assez de maîtrise pour garantir la sécurité juridique du

contribuable qui s'attache leurs services, c'est-à-dire en minimisant le risque de contentieux. En effet, l'optimisation est, par définition, aux confins de la légalité, et joue des limites et des vides du droit fiscal. Mal exécutée, elle sera considérée comme abusive, et donnera lieu à des sanctions.

Plusieurs catégories de professionnels du droit disposent du savoir-faire nécessaire. Il peut s'agir d'avocats spécialisés dans ce domaine, de fiscalistes tels qu'en emploient certains cabinets d'audit ou de conseil spécialisés dans la fourniture de solutions d'optimisation aux entreprises, ou dans une moindre mesure de conseillers en gestion de patrimoine. Tous ont en commun de facturer très chèrement leurs prestations. Les honoraires sont logiquement proportionnels à leur habileté et au degré de sophistication des techniques employées, de sorte que les schémas d'optimisation les plus complexes, qui potentiellement sont souvent les plus efficaces pour réduire l'impôt dû, sont extrêmement coûteux à mettre en place.

*Ces coûts recouvrent également ce que l'on pourrait appeler la « mise » initiale, c'est-à-dire les investissements qui ouvrent droit à des dispositifs fiscaux dérogatoires. En effet, le bénéfice de dépenses fiscales est souvent subordonné à la réalisation d'investissements ou de dépenses particulières. Par exemple, pour bénéficier du crédit d'impôt recherche (CIR), les entreprises doivent engager des dépenses de recherche et développement ; pour profiter du dispositif Périssol<sup>271</sup> ou des nombreux autres dispositifs dérogatoires incitatifs qui existent en matière d'investissement immobilier, un particulier doit acquérir un bien immobilier. En conséquence, seuls peuvent bénéficier de ces dispositifs les contribuables qui disposent des ressources financières suffisantes.*

---

<sup>271</sup> Prévus par le f du I de l'article 31 du CGI.

**L'optimisation occasionne ensuite des coûts indirects et incertains.** Ces coûts découlent du risque de contentieux. Ce risque se réalise si le montage utilisé est remis en cause par l'administration fiscale et donne lieu à un redressement. Les sanctions possibles sont très dissuasives. Elles ne peuvent être assumées que par des contribuables qui disposent d'une assise financière suffisante. En outre, il n'est rationnel de courir ce risque de sanction que si le gain procuré par l'optimisation est suffisamment élevé. En effet, les sanctions ne sont pas nécessairement proportionnelles aux gains qui ont été retirés de l'optimisation, et exercent donc un effet dissuasif d'autant plus marqué que ces gains sont modestes. Or, seuls des contribuables ayant une surface financière et, partant, une matière imposable potentiellement importantes, sont à même de retirer des gains élevés de l'optimisation. Ce n'est pas le cas des ménages ou des entreprises les moins aisés, pour qui l'optimisation présente un risque plus élevé, et donc un intérêt moindre.

En définitive, l'optimisation est un procédé coûteux donc inégalement accessible. Un contribuable désireux d'optimiser sa charge fiscale doit être capable d'engager des coûts importants. Certains de ces coûts doivent, qui plus est, être honorés dans l'immédiat, au moment où le schéma d'optimisation est mis en place, alors que ce dernier ne permettra d'enregistrer des allègements d'impôt qu'à moyen ou long terme. Seuls des contribuables – particuliers ou entreprises – possédant des moyens financiers suffisants, sont en mesure de faire face aux coûts nécessaires. Les autres n'ont donc pas la possibilité de recourir à l'optimisation.



## Section 1. L'optimisation favorise les grandes entreprises et les firmes multinationales

*§ 1. L'optimisation est source d'iniquités, car les grandes entreprises y recourent plus massivement, et paient donc moins d'impôts que les PME*

### A. Mesure du phénomène

*1. En France : les grands groupes paient moins d'impôts*

**Introduction : les grandes entreprises paient moins d'impôts que les autres.** Plusieurs études empiriques démontrent que les sociétés de grande taille (exprimée en termes de chiffre d'affaires ou d'effectifs), et notamment celles qui font partie de grands groupes, *a fortiori* multinationaux, sont comparativement moins imposées sur leurs bénéfices que les petites et moyennes entreprises (PME) et les entreprises de taille intermédiaire (ETI), surtout lorsqu'elles sont indépendantes.

Les mécanismes d'optimisation diffusent peu vers les PME, et restent majoritairement l'apanage des grandes entreprises, même si des exceptions existent. L'optimisation de l'IS est principalement le fait d'entreprises dont le chiffre d'affaires dépasse 75 millions d'euros dans le secteur tertiaire, et 150 millions d'euros dans le secteur secondaire<sup>272</sup>.

Plusieurs méthodes peuvent être utilisées pour avoir un aperçu de ce phénomène.

**Taux d'imposition implicite.** La plupart des travaux conduits sur cette question retiennent un indicateur synthétique de la charge fiscale des

---

<sup>272</sup> *La concurrence fiscale et l'entreprise*, 2004, 22<sup>ème</sup> rapport du Conseil des impôts, p.182.

entreprises, qui est utilisé pour procéder à des comparaisons : le taux d'imposition implicite, généralement calculé en rapportant le montant de l'IS dû à l'excédent net d'exploitation (dans certaines publications, ce taux est calculé différemment, ce qui sera précisé le cas échéant). Les méthodes de calcul utilisées, les échantillons retenus et les périodes analysées diffèrent d'une étude à l'autre, en conséquence de quoi les résultats obtenus varient. Une tendance de fond se dégage toutefois nettement : en France, les grandes entreprises sont beaucoup moins imposées que les PME.

Les chiffres de la direction générale du Trésor pour 2007, par exemple, font état d'un écart de 20 points de pourcentage entre le taux d'imposition implicite des PME et celui des grandes entreprises<sup>273</sup>. L'étude n'a porté que sur les sociétés non financières. Ce taux varie de 19% pour les grandes entreprises qui emploient plus de 500 salariés à 28% pour les ETI, 37% pour les micro-entreprises employant moins de dix salariés, et culmine à 39% pour les PME comptant entre 10 et 249 salariés. Le taux d'imposition implicite suit donc une courbe en cloche, puisqu'il est plus élevé pour les PME que pour les micro-entreprises et les grandes entreprises.

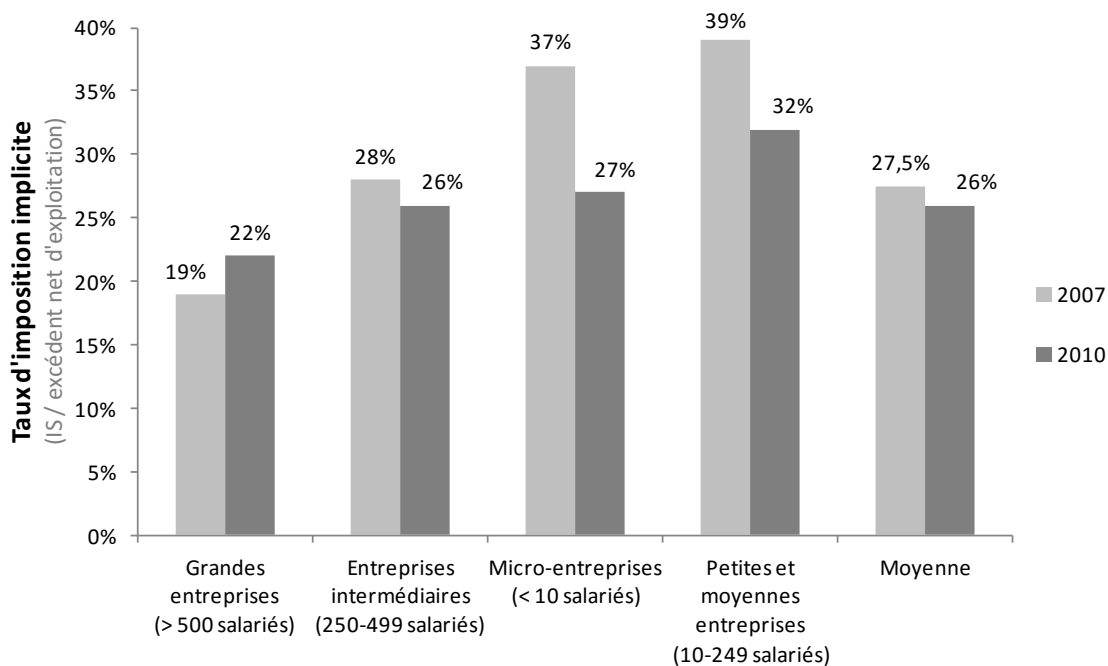
Cette étude a été actualisée avec les statistiques extraites par la direction générale du Trésor des liasses fiscales de l'année 2010<sup>274</sup>. Comme en atteste le graphique illustratif ci-dessous, l'écart entre les PME et les grandes entreprises s'est réduit de façon assez marquée. Le taux d'imposition implicite moyen, toutes tailles d'entreprises confondues, a reculé de 1,5 points. Celui des grandes entreprises a légèrement augmenté, tandis que la charge fiscale pesant sur les PME, et plus encore sur les petites entreprises employant moins de dix salariés, a massivement diminué.

---

<sup>273</sup> PARTOUCHE, Harry et OLIVIER, Matthieu. Le taux de taxation implicite des bénéfices en France. *Lettre Trésor-Eco*, 2011, n° 88.

<sup>274</sup> Rapport sur les prélèvements obligatoires annexé au projet de loi de finances pour 2013, p. 45 à 51.

### Taux d'imposition implicite des sociétés non financières en France



Source : Direction générale du Trésor <sup>275, 276 et 277</sup>

Lorsque les données relatives à l'exercice fiscal 2014 seront disponibles, il est possible que la tendance à la réduction des écarts d'imposition entre les entreprises de taille différentes se confirme et s'amplifie légèrement. Effectivement, l'année 2014 a été marquée par la suppression de l'imposition forfaitaire annuelle (IFA)<sup>278</sup>. Jusqu'au 31 décembre 2013, cet impôt, qui avait été institué en 1973<sup>279</sup> et s'appliquait depuis 1974, était dû par les personnes morales entrant dans le champ d'application de l'IS, lorsque leur chiffre d'affaires hors taxe, augmenté de leurs produits

<sup>275</sup> Rapport sur les prélèvements obligatoires annexé au projet de loi de finances pour 2013, p. 45 à 51, disponible à l'adresse suivante : <http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/fileadmin/medias/documents/ressources/PLF2013/RPO2013.pdf> [consulté le 3 juin 2015].

<sup>276</sup> PARTOUCHE, Harry et OLIVIER, Matthieu. Le taux de taxation implicite des bénéfices en France. *Lettre Trésor-Eco*, 2011, n° 88

<sup>277</sup> <http://www.tresor.economie.gouv.fr/file/325821> [consulté le 15 décembre 2015].

<sup>278</sup> Article 20 de la loi de finances pour 2011.

<sup>279</sup> Article 22, Loi n° 73-1150 du 27 décembre 1973 de finances pour 1974.

financiers, excédait quinze millions d'euros. Le résultat ne faisait pas partie des critères : une entreprise qui réalisait des pertes pouvait donc y être soumise. Le montant dû variait de 20500 euros à 111000 euros en fonction du chiffre d'affaires.

**Comparaison des résultats comptables et fiscaux.** Outre l'analyse des taux d'imposition implicites, un aperçu de l'impact de l'optimisation en fonction de la taille des entreprises peut être obtenu à travers la comparaison des résultats comptables et fiscaux des entreprises, et l'analyse de l'impact de la taille des entreprises étudiées sur les différences entre les résultats comptables et fiscaux. Pour rappel, l'IS ne s'applique pas sur le résultat comptable, qui n'est pas déterminé selon les normes de l'administration fiscale. L'assiette imposable à l'IS est le résultat fiscal, qui est obtenu après des opérations de réintégration et de déduction.

Par essence, l'optimisation réduit la corrélation entre les résultats comptable et fiscal. Cette décorrélation est plus forte pour les grandes entreprises que pour les PME, ce qui montre que les pratiques d'optimisation bénéficient plus aux premières qu'aux secondes. Concrètement, en 2004, en France, les 20% d'entreprises qui affichaient les résultats comptables les plus élevés (parmi un échantillon de 1459 entreprises) ne représentaient que la moitié des 20% des entreprises dont les bénéfices fiscaux imposables étaient les plus élevés. 4% de ces entreprises avaient même un résultat fiscal nul<sup>280</sup>.

**Statistiques des redressements.** Une mesure plus spécifique encore du recours à l'optimisation peut être obtenue à partir des statistiques de l'administration fiscale relatives aux opérations de redressements. La construction de ces statistiques permet d'isoler les cas de redressements

---

<sup>280</sup> Conseil des impôts, *La concurrence fiscale et l'entreprise. 22<sup>ème</sup> rapport au Président de la République*, p.188. Journaux officiels, 2004.

opérés en réponse à des transferts de bénéfices à l'étranger – ce qui constitue, nous le verrons, l'une des principales modalités d'optimisation fiscale. Le redressement intervient lorsque l'optimisation est excessive et franchit la limite de la légalité.

Il apparaît que les grandes entreprises sont nettement plus représentées que les PME parmi les entreprises ayant fait l'objet d'un redressement pour un tel motif. De même, parmi les PME qui ont subi un redressement fiscal, le redressement est très rarement fondé sur la contestation de la fixation des prix de transfert – qui est l'un des principaux outils d'optimisation fiscale<sup>281</sup>.

## *2. En Europe également*

**Dans la plupart des pays européens, les grands groupes paient moins d'impôts.** Des comparaisons internationales révèlent que la France n'est pas le seul pays dans lequel les petites et moyennes entreprises sont plus taxées que les grandes, mais qu'elle fait néanmoins partie de ceux chez qui la différence d'imposition entre les grandes et les petites entreprises est la plus marquée au détriment de ces dernières. Une étude menée sur douze pays développés<sup>282</sup> – incluant la France, onze autres pays européens, ainsi que le Japon et les États-Unis – a, par exemple, comparé l'imposition des grandes et des petites entreprises du secteur manufacturier, sur la période allant de 1990 à 1999, en calculant un ratio entre les taux d'imposition implicites à l'IS de ces deux types de sociétés. Les résultats de cette analyse confirment les données recueillies par des études menées à l'échelle

---

<sup>281</sup> 22<sup>ème</sup> rapport Conseil des prélèvements obligatoires, *la concurrence fiscale et l'entreprise*, 2004, p.185-186.

<sup>282</sup> NICODÈME, Gaetan, *et al. Computing effective corporate tax rates: comparisons and results*. European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, 2001.

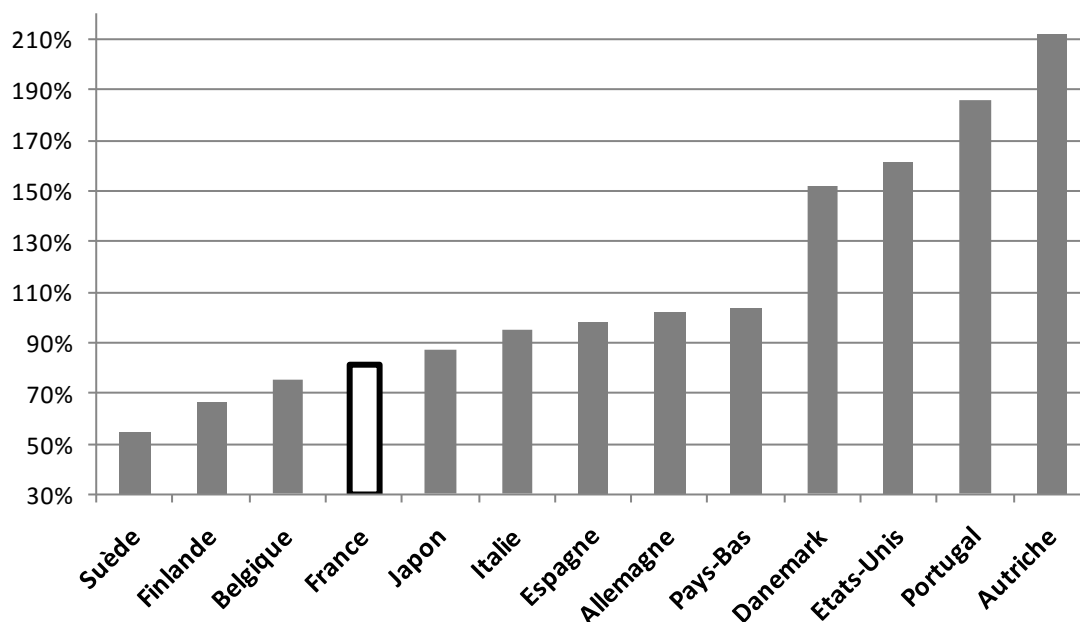
nationale, et confirment que les petites entreprises françaises supportent une charge fiscale plus importante que les grandes. La France est, en cela, dans la même situation que la Suède, la Finlande, la Belgique et le Japon. Elle se distingue de l'Allemagne, de l'Italie, de l'Espagne et des Pays-Bas, qui semblent taxer les petites entreprises au même niveau que les grandes (une autre étude conduite avec une méthode différente indique même que l'Italie et l'Allemagne imposent plus les grandes entreprises que les petites<sup>283</sup>). Un troisième groupe de pays se détache, formé du Danemark, des États-Unis, du Portugal et de l'Autriche. Ces nations ont en commun de taxer plus lourdement les grandes entreprises que les petites.

Cette étude a toutefois été conduite sur une période antérieure à l'introduction d'un taux d'IS pour les PME par la France. Les enseignements de cette étude sont résumés dans le tableau ci-dessous, qui liste pour chaque pays considéré un ratio servant d'indicateur des différences de pression fiscale entre les grandes et les petites entreprises. Son numérateur est le taux d'imposition implicite des grandes entreprises, pour la période et le secteur considérés, le taux d'imposition implicite étant ici entendu comme le montant des impôts acquittés par ces entreprises rapporté à leur excédent brut d'exploitation ; son dénominateur est le même taux pour les petites entreprises. Cet indicateur permet de comparer approximativement la charge fiscale supportée par les petites entreprises par rapport aux grandes.

---

<sup>283</sup> La fiscalité des entreprises dans le marché intérieur, Rapport des services de la Commission, SEC (2001) 1681 Final, disponible sur [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/company\\_tax\\_study\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/company_tax_study_fr.pdf) [consulté le 13 mai 2014].

Ratio entre le taux d'imposition implicite des grandes entreprises et celui des petites entreprises (secteur manufacturier, 1990-1999)



Source : « Computing effective corporate tax rates : comparisons and results », Gaëtan Nicodème, Economic Papers n° 153, juin 2001, Commission européenne

B. L'optimisation fait partie des facteurs responsables de l'écart d'imposition entre les grandes entreprises et les autres

**Introduction.** Deux types de causes peuvent expliquer que les grandes entreprises supportent une charge fiscale plus légère que les PME et les ETI.

**Les règles d'assiette favorisent les grandes entreprises.** D'une part, les grandes entreprises trouvent dans le système fiscal français, en raison de leur mode de fonctionnement et de leurs caractéristiques intrinsèques, un traitement plus favorable que les entreprises d'envergure plus modeste.

Des règles d'assiette, tout d'abord, tendent à avantager les grandes entreprises aux dépens des plus petites. Par exemple, certaines charges financières, dont les intérêts d'emprunt, sont déductibles de l'assiette de l'IS. L'endettement crée donc des charges fiscalement déductibles pour une entreprise, contrairement au financement par fonds propres – puisque les dividendes distribués ne peuvent pas être déduits. Or, les grandes entreprises investissent en moyenne plus que les autres – proportionnellement à leur valeur ajoutée – et ont donc, toutes choses égales par ailleurs, des besoins de financement plus importants, qui les poussent à recourir davantage à des financements externes, sous la forme de prêts bancaires ou d'emprunts obligataires<sup>284</sup>. Des règles de taux interviennent également, qui tendent à favoriser les petites structures, mais sont plutôt neutres pour les entreprises moyennes ou intermédiaires.

**L'optimisation est le facteur explicatif principal.** D'autre part, les grandes entreprises ont la possibilité de recourir beaucoup plus facilement et massivement que les autres à l'optimisation fiscale, et ainsi d'alléger très significativement leur imposition. C'est cette inégalité fondamentale face aux comportements d'optimisation qui expliquent, bien plus que les raisons liées à l'assiette ou au taux, l'essentiel des écarts de pression fiscale entre les petites entreprises et les grandes.

---

<sup>284</sup> PARTOUCHE, Harry et OLIVIER, Matthieu. Le taux de taxation implicite des bénéfices en France. *Lettre Trésor-Eco*, 2011, n° 88.



*§ 2. Si l'optimisation bénéficie principalement aux grandes entreprises, c'est notamment parce qu'elles sont plus mobiles*

**Introduction.** De même que, parmi les particuliers, les contribuables les plus qualifiés et les plus aisés sont plus mobiles que les foyers modestes et peu qualifiés, les grandes entreprises, au premier rang desquelles celles qui sont présentes dans plusieurs pays, sont les principales bénéficiaires de l'optimisation.

Plusieurs facteurs contribuent à expliquer que l'optimisation soit avant tout une pratique propre aux grandes entreprises.

Les grandes entreprises sont susceptibles d'avoir une assise financière plus solide et large, et donc d'être mieux à même de faire face au coût de l'optimisation. Néanmoins, au-delà de cette question du coût, qui se pose pour tous les types d'agents économiques et exclut les moins fortunés d'entre eux de la pratique de l'optimisation, certains facteurs propres aux entreprises peuvent expliquer que les plus grandes d'entre elles aient pratiquement l'exclusivité de la pratique de l'optimisation.

Par exemple, la nature juridique de certaines petites entreprises peut être un frein à l'optimisation. Les entreprises individuelles, par exemple, sont très limitées dans leurs possibilités d'optimisation. L'entreprise individuelle est dénuée de personnalité juridique, son patrimoine se confond avec celui de l'entrepreneur. Ce statut spécifique a des conséquences sur les opportunités d'optimisation de ces entreprises. Pour l'entreprise en tant que telle, aucun mode d'optimisation n'est envisageable, du fait de l'absence de personnalité morale. Tout au plus l'entrepreneur peut-il, en tant que particulier, recourir à certains dispositifs fiscaux de l'IRPP pour alléger sa charge fiscale.

Toutefois, le facteur explicatif principal tient à la différence de mobilité entre les petites et les grandes entreprises. Les grandes entreprises ont

plus facilement accès à l'optimisation car elles sont mobiles. Les firmes multinationales (FMN), c'est-à-dire les entreprises qui ont effectué des investissements directs à l'étranger et possédant en conséquence une ou plusieurs filiales dans au moins un pays différent de son pays d'origine, sont majoritairement de grandes entreprises. Or, les FMN sont les mieux placées pour bénéficier pleinement des possibilités d'optimisation fiscale. Plus généralement, les grandes entreprises, qu'elles soient ou non des FMN, peuvent plus facilement recourir à l'optimisation en raison de leur mobilité.

**Les grandes entreprises sont plus mobiles que les autres.** La mobilité des activités d'une entreprise est positivement corrélée à sa taille (qu'elle soit mesurée par le chiffre d'affaires ou le nombre d'employés). Aussi les activités des grandes entreprises sont-elle, en moyenne, plus mobiles que celles des ETI et des PME. Ces dernières entretiennent rarement une présence dans plusieurs pays. Ceci s'explique par plusieurs raisons.

Premièrement, les cadres supérieurs et les dirigeants des grandes entreprises sont plus mobiles que leurs homologues des PME et ETI. Ils sont plus enclins à s'expatrier, voire à être recrutés directement à l'étranger.

Deuxièmement, beaucoup de PME et d'ETI ont un ancrage local très fort dont il leur est difficile de se départir. Celles, nombreuses, dont le modèle économique est de type « *business to business* », c'est-à-dire dont la clientèle est constituée d'autres entreprises, répondent souvent à une demande localisée. Elles peuvent, par exemple, intervenir comme fournisseurs, sous-traitants ou prestataires de services pour des grandes entreprises. La proximité géographique peut alors constituer un atout, voire une nécessité. L'attachement à leur tissu économique local peut donc entraver la mobilité de ces entreprises.

Troisièmement, les PME et ETI ont souvent un financement peu diversifié, issu de sources de proximité, au premier rang desquelles les caisses régionales des réseaux de banques de détail (entendues par opposition aux banques de financement et d'investissement). Les grandes entreprises, au contraire, peuvent faire appel à des sources de financement très variées, quant à leur type et à leur provenance. Elles peuvent s'attacher les sources de banques d'affaires, dont les produits sont plus adaptés aux grandes entreprises qu'aux petites. Elles peuvent aussi recourir à un financement désintermédié, en faisant appel aux marchés des capitaux internationaux, à travers la cotation sur des places boursières où l'émission de produits à taux fixes comme des obligations. Elles ont ainsi accès aux capacités de financement d'investisseurs situés partout dans le monde.

Quatrièmement, une grande entreprise peut assez aisément dissocier ses sites de production de ses centres de décision et de ses sites administratifs, afin de moduler son exposition fiscale entre plusieurs pays. Pour une PME ou une ETI, il est techniquement plus difficile, et économiquement moins judicieux car plus coûteux, en raison de son échelle, de répartir leurs fonctions dans différents pays.

Cinquièmement, l'organisation des FMN est propice à l'optimisation, car leur statut transnational leur permet de moduler leur structure financière à dessein, pour faciliter la mobilité de leurs bénéfices d'un pays à l'autre. Elles peuvent établir des structures de financement basées sur l'utilisation de filiales dédiées, dont la fonction est purement financière, et qui ne conduisent pas d'activité de vente ou de production. Ces entités à vocation spécifique (ou *special purpose entities* en anglais) peuvent revêtir plusieurs formes juridiques, mais ont en commun un certain nombre de caractéristiques : elles sont sous le contrôle d'une société tête de groupe qui n'est pas localisée dans le pays dans lequel elles ont leur résidence fiscale ; elles ont un effectif faible voire nul, et une présence physique très limitée dans le pays où elles sont implantées ; leur bilan comptable est

majoritairement constitué d'investissements réalisés à l'étranger ou depuis l'étranger, et leur objet social se limite à la détention de participations au capital de sociétés situées à l'étranger, pour le compte du groupe dont elles font partie<sup>285</sup>. La création et l'entretien de telles entités permettent de déployer des schémas d'optimisation très efficaces, parmi lesquels nous exposerons en détail quelques exemples. Toutefois, leur coût est élevé, et leur utilisation est avant tout accessible à des entreprises d'une certaine envergure, surtout si elles entretiennent déjà une présence dans plusieurs pays.

**Or, la mobilité est parfois un atout voire une condition nécessaire pour l'optimisation fiscale.** L'optimisation fiscale intègre souvent une forte dimension internationale, et les contribuables qui sont en mesure de s'implanter facilement dans d'autres pays peuvent bénéficier de procédés d'optimisation bien plus puissants que ceux dont la présence est limitée à la France. En effet, certains mécanismes d'optimisation ne peuvent se déployer que dans un contexte transnational. C'est le cas, par exemple, de l'utilisation des prix de transfert comme levier d'optimisation, ou encore des schémas de sous-capitalisation. Plus largement, ces exemples témoignent de la capacité qu'ont les FMN à s'adonner au *treaty shopping*, c'est-à-dire à moduler la répartition de leurs activités et de leur présence dans différents pays non pas en réponse à des préoccupations de nature économique relatives à leur activité commerciale, mais uniquement en fonction des réglementations nationales et des conventions fiscales internationales, de manière à tirer avantage des particularités offertes par chaque État et à minimiser leur charge fiscale.

---

<sup>285</sup> Définition de référence des investissements directs, 4e édition, OCDE, 2008, p.103.

A. Les prix de transfert constituent un levier d'optimisation qui n'est opérant que dans une configuration transnationale

**Comment les prix de transfert peuvent-ils être utilisés comme des outils d'optimisation ?** La manipulation des prix de transfert constitue l'un des principaux et des plus anciens instruments d'optimisation fiscale pour les entreprises<sup>286</sup>. En raison de sa nature, ce mécanisme n'est accessible qu'aux FMN, et ne peut pas être utilisé par les entreprises implantées dans un seul pays.

Les prix de transfert sont les prix appliqués aux transactions intra-groupes transnationales. Il s'agit de ventes ou d'achats de biens ou de services, effectués entre plusieurs entités (filiales ou succursales) appartenant à un même groupe et domiciliées dans des pays différents. Puisque ces entités, qui commercent entre elles par-delà les frontières, ne sont pas indépendantes mais associées les unes aux autres au sein d'une FMN, les prix qu'elles pratiquent pour leurs transactions peuvent ne pas correspondre au prix du marché. Cette situation peut être utilisée par des groupes d'entreprises pour exploiter à leur avantage les différences de fiscalité entre les différents pays où ils sont implantés. Pour ce faire, ils peuvent transférer, au travers de ces échanges, une partie de la base imposable générée par les activités du groupe dans des pays où la fiscalité est avantageuse.

Prenons l'exemple d'une entreprise qui possède des filiales dans deux pays : le pays A, où l'imposition des bénéfices est forte, et le pays B, où ce taux est faible. Si la filiale localisée dans le pays B est amenée à vendre des biens ou services à la filiale du pays A, elle a tout intérêt à surestimer le prix de l'objet de la vente, pour créer le maximum de charges déductibles

---

<sup>286</sup> L'Assemblée nationale fournit des informations à l'adresse suivante <http://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-info/i1243.asp> [consulté le 22 juin 2014].

de l'assiette de l'IS dans les comptes de cette filiale. Au contraire, lorsque la filiale du pays A procède à une vente à la filiale du pays B, elle peut être tentée de sous-estimer le prix pour éviter, dans la mesure du possible, de créer des produits imposables à l'IS dans son compte de résultat. Au final, la balance commerciale intragroupe tendra naturellement à enregistrer un déséquilibre en faveur du pays qui offre le taux d'imposition des bénéfices le plus faible. Il en résulte un transfert, des bénéfices, donc de l'assiette imposable, du pays dont la fiscalité est lourde vers celui qui offre aux profits un traitement fiscal plus léger.

**La fixation des prix de transfert fait l'objet d'un encadrement contraignant.** Conscients du risque inhérent à cette pratique, que l'OCDE résume par l'acronyme BEPS (*Base Erosion and Profit Shifting*, ce que l'on peut traduire par « érosion de la base d'imposition et transfert de bénéfices »), les pays membres de l'OCDE encadrent pour la plupart la fixation des prix de transfert de manière assez stricte.

La réglementation qui enserme la détermination des prix de transfert est basée sur un principe de base, selon lequel les transactions entre les entités qui font partie d'une même FMN doivent respecter les règles de pleine concurrence. Ce principe figure dans un nombre important de conventions fiscales bilatérales passées entre la France et d'autres États – et pour cause, il est énoncé à l'article 9 du modèle de convention fiscale proposé par l'OCDE<sup>287</sup>, dont s'inspirent de nombreuses conventions fiscales. Aux termes de cet article, lorsque deux entités associées, c'est-à-dire qui appartiennent à un même groupe, « *sont, dans leurs relations commerciales ou financières, liées par des conditions convenues ou imposées qui diffèrent de celles qui seraient convenues entre des*

---

<sup>287</sup> OCDE (2013), *Modèle de Convention fiscale concernant le revenu et la fortune* : mis à jour en 2010, (Version complète), Editions OCDE, disponible à l'adresse suivante : <http://dx.doi.org/10.1787/9789264175273-fr> [consulté le 15 janvier 2015].

*entreprises indépendantes, les bénéfices qui, sans ces conditions, auraient été réalisés par l'une des entreprises mais n'ont pu l'être en fait à cause de ces conditions, peuvent être inclus dans les bénéfices de cette entreprise et imposés en conséquence ».*

En France, en particulier, la fixation des prix de transfert fait l'objet d'un encadrement croissant. Le contrôle et la remise en cause éventuelle des prix de transfert sont régis par l'article 57 du CGI. Cet article permet à l'administration fiscale de vérifier que les prix de transfert des entreprises faisant l'objet de vérifications correspondent à des prix de marché, et plus généralement qu'ils obéissent aux principes énoncés par l'OCDE. Il s'oppose aux manipulations de prix de transfert, c'est-à-dire aux minorations ou aux majorations artificielles des prix pratiqués dans les échanges entre une entreprise située en France et une autre entreprise située à l'étranger, avec laquelle elle entretient des relations de dépendance (l'une pouvant être filiale de l'autre, ou les deux pouvant être des filiales appartenant à une même société-mère), aboutissant à transférer une partie ou la totalité des bénéfices vers l'entité située hors du territoire français.

L'existence d'une relation de dépendance n'est pas nécessaire dans les cas où les transferts de bénéfices ont lieu au profit d'entreprises localisées dans des États ou territoires à fiscalité privilégiée, au sens du deuxième alinéa de l'article 238 A du CGI. Cette exception est particulièrement utile à l'administration fiscale : les pays qui possèdent un régime fiscal privilégié sont le plus souvent opaques et peu coopératifs, conséquence de quoi la preuve d'un lien de dépendance serait difficile à apporter.

Aux termes de l'article 57 du CGI, les sommes qui ont été transférées à l'étranger au moyen de la majoration ou de la minoration de prix de transfert doivent être réintégrées au résultat fiscal pour être taxées en France. Cet article dispose, plus précisément, que « *les bénéfices indirectement transférés [...], soit par voie de majoration ou de diminution*

*des prix d'achat ou de vente, soit par tout autre moyen, sont incorporés aux résultats accusés par les comptabilités ».*

L'article 57 du CGI est complété par d'autres textes, qui donnent à l'administration fiscale les moyens d'appliquer ses dispositions et de vérifier, lors de contrôles fiscaux, la présence de transfert des profits dans un pays étranger. Aux termes de l'article L. 13 B du livre des procédures fiscales (LPF), si l'administration découvre, lors d'une vérification de comptabilité, des éléments qui lui font soupçonner l'existence de transferts de bénéfices, elle peut exiger de l'entreprise contrôlée la production de documents et informations relatifs aux relations qui unissent l'entreprise contrôlée à l'entité étrangère avec laquelle elle s'est livrée à des transactions litigieuses, et sur la façon dont les prix de transfert ont été fixés.

À ces dispositions est venue s'ajouter une obligation de documentation spécifique des prix de transfert à la charge des grandes entreprises, introduite par l'article 22 de la loi de finances rectificative pour 2009<sup>288</sup>. En amont des vérifications de l'administration fiscale, ces entreprises sont tenues de préparer « *une description générale de la politique de prix de transfert du groupe* », afin de démontrer *a priori* que les transactions intra-groupes ont été conclues au prix du marché. Si cette obligation n'est pas respectée, le contribuable concerné peut faire l'objet de sanctions, prévues par l'article 1735 ter du Code général des impôts, à savoir une amende égale à 0,5% du montant des transactions non documentées ou à 5% du montant des rectifications basées sur l'article 57 du CGI – parmi ces deux sommes, la plus élevée est retenue, et l'amende ne peut jamais être inférieure à 10000 euros par exercice fiscal. En 2013, le législateur a souhaité renforcer ces sanctions, en portant le montant de l'amende à 0,5% du chiffre d'affaires total de la société en cause, et non plus

---

<sup>288</sup> Loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009.



seulement 0,5% des bénéfices induisent transférés à l'étranger<sup>289</sup>. Le Conseil constitutionnel a toutefois considéré que cette peine était disproportionnée, et a censuré cet article<sup>290</sup>.

Les entreprises doivent également communiquer à l'administration fiscale cette documentation relative aux prix de transfert, sans attendre un éventuel contrôle fiscal, et ce dans un délai de six mois suivant le dépôt des déclarations fiscales<sup>291</sup>. Ce faisant, la France a rattrapé son retard sur d'autres pays de l'OCDE qui, à l'instar de l'Espagne<sup>292</sup>, faisaient peser sur les entreprises depuis plusieurs années déjà une obligation de documentation des prix de transfert. Cette obligation peut décourager les entreprises d'utiliser les prix de transfert comme outil d'optimisation fiscale.

Une avancée importante a été introduite par l'article 99 de la loi de finances initiale pour 2014<sup>293</sup>, qui permet à l'administration fiscale de consulter la comptabilité analytique des entreprises contrôlées (qu'elles soient soumises à l'IS ou à l'IRPP). La comptabilité analytique, à la différence de la comptabilité financière, s'apparente au contrôle de gestion : elle détermine les coûts et les marges dégagées par chaque produit vendu. Les données issues de la comptabilité analytique facilitent donc grandement l'analyse des prix de transfert, puisqu'elles permettent de les comparer au coût de revient des produits qui ont fait l'objet de la transaction, et ainsi de mettre en évidence des situations dans lesquelles les prix de transfert seraient fixés à un niveau ne suffisant pas à couvrir leurs coûts de production, autrement dit s'ils sont vendus à perte. La

---

<sup>289</sup> Article 97 du projet de loi de finances pour 2014.

<sup>290</sup> Décision n° 2013-685 DC du 29 décembre 2013, Loi de finances pour 2014.

<sup>291</sup> Loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière.

<sup>292</sup> Décret royal n°1793/2008 du 3 novembre 2008 / Real Decreto 1793/2008, de 3 de noviembre, por el que se modifica el Reglamento del Impuesto sobre Sociedades, aprobado por el Real Decreto 1777/2004, de 30 de julio, Boletín Oficial del Estado n° 278, 18 novembre 2008, p. 45770 à 45786, réf. BOE-A-2008-18543.

<sup>293</sup> Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

connaissance du taux de marge pour chaque produit sert de référence et de point de repère pour évaluer la régularité d'un prix de transfert<sup>294</sup>. Ce texte contraint également les entreprises à dévoiler leurs états financiers consolidés à l'administration fiscale. Il s'agit de documents comptables qui agrègent les comptes des différentes entités qui composent un groupe de sociétés. Leur étude laisse apparaître les ramifications d'un groupe d'entreprises.

B. Le versement de redevances relatives à des droits de propriété intellectuelle représente un cas particulier de prix de transfert et un puissant levier d'optimisation

*1. Le versement de redevances est un outil d'optimisation efficace et très utilisé*

**Les actifs immatériels sont un support d'optimisation.** Parmi les FMN, qui globalement ont un accès aisé à l'optimisation fiscale, certaines sont tout particulièrement favorisées, ce qui renforce encore l'iniquité vis-à-vis des autres contribuables. Il s'agit des entreprises qui détiennent d'importants actifs immatériels, comme des marques ou brevets. Ces actifs se caractérisent par une mobilité très grande, presque parfaite. Ces entreprises se trouvent principalement dans le secteur de l'économie numérique. Ce secteur regroupe plusieurs types d'activités qui gravitent autour des technologies de l'information et de la communication, à l'instar du commerce électronique, de la fourniture de contenus en ligne ou de services informatiques. D'autres entreprises, qui n'appartiennent pas au

---

<sup>294</sup> Inspection générale des finances, Mission de comparaisons internationales sur la lutte contre l'évasion fiscale via les échanges économiques et financiers intragroupes, 2013, p. 26.

secteur du numérique, sont également riches en actifs immatériels, tel les groupes Starbucks ou McDonald's, car leurs marques ont une telle notoriété qu'elles génèrent à elles-seules une grande partie de leur valeur ajoutée.

**Les droits de propriété intellectuelle en particulier sont des leviers d'optimisation.** Les schémas d'optimisation employés par ces groupes d'entreprises sont basés sur une gestion habile des droits de propriété intellectuelle – relatifs notamment aux brevets et marques déposées dont l'activité du groupe est dépendante. La plupart des montages tirent parti d'une directive européenne qui interdit les retenues à la source sur les paiements de redevances effectués entre des entreprises situées dans des États membres de l'UE pour réduire l'imposition de leurs bénéfices.

**Comment les entreprises peuvent-elles procéder concrètement ?** Une FMN, dont le siège se situe en France ou ailleurs, qui souhaite conduire des activités économiques en France, peut établir trois filiales : une première en France, une seconde dans un autre État membre de l'UE, et une troisième dans un pays situé hors de l'UE, dont la fiscalité est très avantageuse et vers lequel elle souhaite transférer des bénéfices. Les marques et brevets détenus par le groupe peuvent être localisés dans la troisième filiale. Celle-ci accorde des concessions ou des licences sur les droits de propriété intellectuelle qu'elle détient à la seconde filiale, qui à son tour fait de même avec la première. Pour que ce montage trouve son intérêt, il faut que le second État sélectionné, qui sert de « tunnel » pour faire remonter les redevances vers le pays de destination finale, ait passé avec ce dernier une convention fiscale bilatérale dont les stipulations permettent aux sociétés fiscalement résidentes sur son territoire d'y envoyer des redevances en franchise d'impôt ou avec un coût fiscal limité.

Autrement dit, la filiale française, qui utilise les marques et brevets du groupe auquel elle appartient, verse des redevances à une autre filiale du même groupe, située dans un pays intermédiaire, membre de l'UE, choisi pour sa fiscalité plus légère sur les redevances versées en direction d'autres États qui pratiquent une imposition des bénéfices avantageuse. Ce premier transfert financier se fait sans frottements fiscaux, puisque la France n'est pas autorisée à prélever des retenues à la source sur des redevances versées en direction d'un autre État membre, du fait de la Directive 2003/49/CE<sup>295</sup>. Cette société intermédiaire, située dans un « État-tunnel », paie à son tour des redevances au détenteur final de ces droits, avec pas ou peu de frottements fiscaux. Par hypothèse, les redevances y bénéficieront d'une imposition clémente.

*2. Le « double irlandais » et le « sandwich hollandais » sont l'un des montages les plus fréquents dans ce domaine*

**Introduction.** Un procédé d'optimisation est emblématique des schémas utilisés dans ce cadre. Il s'agit de la combinaison de deux techniques communément désignées comme « *double Irish* » et « *Dutch sandwich* », c'est-à-dire « double irlandais » et « sandwich hollandais ». Le groupe Apple fut l'un des premiers à recourir à ce montage, à la fin des années 1980. Il est aujourd'hui utilisé par un très grand nombre d'entreprises multinationales dans le monde. Les utilisateurs les plus connus de cette pratique, et à ce titre les plus décriés, sont les cinq géants des hautes

---

<sup>295</sup> Directive 2003/49/CE du Conseil du 3 juin 2003 concernant un régime fiscal commun applicable aux paiements d'intérêts et de redevances effectués entre des sociétés associées d'États membres différents.  
Journal officiel n° L 157 du 26/06/2003 p. 49-54.

technologies désignés par l'acronyme GAFAM : Google, Apple, Facebook, Amazon et Microsoft.

**Le cas de Google.** Pour illustrer notre propos, étudions en détail le cas de Google. Il ne s'agit pas de porter un jugement de valeur sur la politique d'optimisation fiscale de ce groupe – ni d'ailleurs sur les agissements d'aucune des entreprises que nous allons évoquer – et encore moins de jeter l'opprobre sur Google, d'autant plus que cette société n'est ni la première ni la seule à recourir à de telles pratiques. Si nous retenons cet exemple, c'est à la fois en raison de son impact financier (Google est en effet l'une des plus grandes entreprises au monde, avec une capitalisation boursière de près de 450 milliards de dollars) et de l'abondance de données publiques sur la question.

*Le montage fait intervenir plusieurs sociétés disséminées dans différents pays.* Il convient tout d'abord, dans un souci de clarté, de mentionner les entités juridiques utilisées par le groupe Google pour mettre en œuvre ce schéma d'optimisation.

Premièrement, la société *Google, Inc.*, de droit américain, est à la tête du groupe Google. Elle concède l'essentiel de ses droits de propriété intellectuelle, portant sur la technologie qui sous-tend les services de recherche et de publicité, pour leur utilisation dans le cadre d'activités menées en dehors des États-Unis, à *Google Ireland Holdings*.

Cette deuxième société (*Google Ireland Holdings*) est filiale à 100% de *Google, Inc.* Cette société de droit irlandais détient donc les droits sur les brevets (dans les technologies de recherche et de publicité, par exemple, puisque le modèle économique de Google repose, d'une part sur sa capacité à indexer un grand nombre d'informations contenues sur internet pour fournir un outil de recherche performant aux utilisateurs pour générer le plus de trafic possible ; et d'autre part à vendre, selon une technique s'apparentant à l'enchère, des encarts publicitaires à des

annonceurs afin de les diffuser de manière personnalisée auprès des utilisateurs) et les marques détenues par Google pour leur exploitation en Europe, au Moyen-Orient et en Afrique. Elle transmet à son tour ces droits de propriété intellectuelle à *Google Netherlands BV*. Ceci est facilité par l'encadrement très flexible de la fixation des prix de transfert en Irlande. Les règles de territorialité qui régissent le droit fiscal dans ce pays ne prévoient pas d'imposer les profits réalisés par les filiales étrangères de sociétés irlandaises<sup>296</sup>

La troisième entité, *Google Netherlands BV*, société de droit néerlandais, est en quelque sorte une coquille vide. Elle n'emploie aucun salarié. Elle concède à son tour à *Google Ireland Ltd* les licences qu'elle a reçues de *Google Ireland Holdings* pour utiliser ses marques et brevets.

Cette quatrième filiale qu'est *Google Ireland Ltd* est détenue à 100% par *Google Ireland Holding*. Basée à Dublin, elle emploie environ 2000 salariés. Elle agit comme point de ralliement de l'ensemble du chiffre d'affaires de Google en dehors des États-Unis. Il s'agit d'une société hybride, de droit irlandais, mais dont la résidence fiscale est établie aux Bermudes (cet archipel des Caraïbes – qui possède une fiscalité particulièrement attractive – constitue avec les îles Cayman l'un des pays les plus utilisés dans ce type de montage). Sa fonction consiste à gérer les activités du groupe Google dans la zone Europe, Afrique et Moyen-Orient. *Google Ireland Ltd* reverse, indirectement, des redevances à *Google Ireland Holdings* pour l'utilisation des brevets et des marques que cette entité détient.

Enfin, le groupe Google possède des filiales opérationnelles dans plusieurs pays où il a une activité commerciale. Dans le cas français, la filiale

---

<sup>296</sup> DARBY, Joseph et LEMASTER, Kelsey. Double Irish more than doubles the tax saving: Hybrid structure reduces Irish, US and worldwide taxation. *Practical US. International Tax Strategies*, 2007, vol. 11, n° 9, p. 2-16.

nationale est *Google France SARL*, située à Paris, qui emploie près de 400 personnes.

*Après avoir présenté les acteurs de ce montage, il est maintenant possible d'évoquer les liens qui les unissent et la manière dont ils font naître une réduction de l'imposition des bénéfices pour les activités conduites par Google en France.*

Les entités opérationnelles situées dans les pays à fiscalité élevée voient leurs bénéfices minorés par le paiement de redevances à une filiale irlandaise, sans frottements fiscaux. Ces filiales opérationnelles, situées dans chaque pays où Google est présent en Europe, au Moyen-Orient et en Asie, sont chronologiquement les premières à intervenir dans la conduite des activités commerciales du groupe. Elles agissent comme de simples intermédiaires : les clients paient directement les prestations de services qui leur sont fournies à *Google Ireland Ltd*. Le rôle de *Google France SARL*, par exemple, est la promotion de Google auprès des annonceurs et la gestion des relations avec les clients et les prospects. Lorsque ces derniers deviennent clients, leurs prestations publicitaires sont facturées par *Google Ireland Ltd*, qui reçoit le paiement. *Google SARL France* ne reçoit qu'une commission en guise de rémunération, égale à un pourcentage du chiffre d'affaires généré – un dixième environ. Les autres filiales de Google situées dans des pays d'Europe, d'Afrique et du Moyen-Orient font de même, de sorte que *Google Ireland Ltd* centralise la majorité du chiffre d'affaires réalisé par Google au travers de la vente de ses services dans une cinquantaine de pays.

Les Pays-Bas servent d'étape intermédiaire pour exfiltrer les bénéfices vers les Bermudes. En effet, *Google Ireland Ltd* verse une partie très substantielle de son chiffre d'affaires (le chiffre exact n'est pas communiqué par le groupe Google, mais il semblerait qu'environ trois quarts du chiffre d'affaires soit ainsi transférés) à *Google Netherlands BV*,

sous forme de redevances relatives aux droits de propriété intellectuelle que cette filiale néerlandaise lui permet d'utiliser. La partie non transférée vers cette filiale néerlandaise reste en Irlande, où elle sera soumise à la fiscalité irlandaise – nettement plus avantageuse qu'en France, puisque l'impôt sur les bénéfices s'élève à 12,5%<sup>297</sup> contre 33,33% en France.

Les redevances, que *Google Ireland Ltd* utilise comme prétexte pour opérer des paiements en direction de la filiale néerlandaise, entrent dans le cadre décrit par le modèle de convention de l'OCDE : ce sont des rémunérations versées pour l'utilisation de droits d'auteurs, de brevets ou de marques, ainsi que des informations relatives à l'expérience et au savoir-faire, notamment dans le domaine commercial.

Ce passage des fonds vers les Pays-Bas tire parti de la directive européenne qui fixe le régime fiscal applicable aux paiements de redevances transnationaux entre des pays membres de l'UE<sup>298</sup>. Ce texte a pour mission d'éviter les retenues à la source lorsque des paiements d'intérêts ou, en l'occurrence, de redevances, ont lieu entre différentes entités d'un même groupe de sociétés, toutes situées dans un État membre de l'UE. Plus précisément, il faut que l'entité qui reçoit le paiement soit une société – c'est-à-dire une filiale ou un établissement stable, telle qu'une succursale – soumis à l'impôt sur les sociétés dans un autre État membre de l'UE. Les trois quarts du chiffre d'affaires peuvent donc quitter l'Irlande en direction des Pays-Bas sans frottement fiscaux, puisqu'aucune retenue à la source ne peut être opérée. Les Pays-Bas agissent simplement comme « État tunnel », qui n'a qu'une fonction d'interface entre *Google Ireland Ltd* et *Google Ireland Holdings* : il est pris en sandwich entre le double irlandais, pour filer la métaphore très imagée par laquelle est désignée cette technique. En

---

<sup>297</sup> OCDE Tax Database, Table II.1 dataset (Corporate income tax rate).

<sup>298</sup> Directive 2003/49/CE du Conseil du 3 juin 2003 concernant un régime fiscal commun applicable aux paiements d'intérêts et de redevances effectués entre des sociétés associées d'États membres différents, Journal officiel n° L 157 du 26/06/2003 p. 0049-0054.



effet, la quasi-totalité des fonds que *Google Netherlands BV* récupère est aussitôt reversée, ici encore sous forme de redevances, et donc sans retenue fiscale, à *Google Ireland Holdings*, qui détient les brevets et marques. L'infime fraction des sommes qui restent aux Pays-Bas y est imposée selon le droit néerlandais, qui prévoit un taux d'impôt sur les sociétés de 25%<sup>299</sup>.

Les profits localisés aux Bermudes ne sont quant à eux pas imposés. Si des profits peuvent y être transférés, c'est parce que *Google Ireland Holdings* est fiscalement domiciliée aux Bermudes, et pas en Irlande. En effet, le droit irlandais permet à une société enregistrée (« *incorporated* ») en Irlande d'être résidente fiscale d'un autre pays si ses instances de gestion, de direction et de contrôle y sont situées. C'est précisément le cas de *Google Ireland Holdings*, qui est dirigée depuis les Bermudes, où se trouvent ses dirigeants, et où se réunit son conseil d'administration. Les fonds reversés à *Google Ireland Holdings* sont donc soumis à la fiscalité bermudienne. Ceci s'avère extrêmement avantageux pour Google ; en effet les sociétés ayant une activité aux Bermudes, possédées par des ressortissants ou des personnes morales étrangères, et qui n'exercent aucune activité sur le territoire bermudien, sont totalement exonérées d'impôt sur les sociétés<sup>300</sup>. Par ailleurs, contrairement à l'Irlande, les Pays-Bas ne pratiquent aucune retenue à la source sur les redevances sortant de leur territoire, même en destination des Bermudes. C'est ici que réside tout l'intérêt de faire transiter par les Pays-Bas les bénéfices que Google souhaite diriger vers les Bermudes. Cette étape permet, après avoir identifié les particularités des droits néerlandais et irlandais qui viennent d'être évoquées, d'en combiner les dispositions les plus avantageuses. Enfin, les États-Unis n'imposent pas les profits transférés aux Bermudes, tant qu'ils y restent. Le droit fiscal des États-Unis impose généralement les

---

<sup>299</sup> OCDE Tax Database, Table II.1 dataset (Corporate income tax rate).

<sup>300</sup> Companies Act 1981, parties X et XI.

personnes physiques et morales sur l'intégralité de leurs revenus, qu'ils proviennent d'activités menées aux États-Unis ou à l'étranger<sup>301</sup>. Cependant, des dérogations existent. Sous certaines conditions, les sociétés américaines détenues par des personnes physiques ou morales américaines peuvent choisir entre deux statuts, en vertu des *entity classification rules*. Elles peuvent opter pour le statut de « *Corporation* », auquel cas elles seront soumises à une imposition de droit commun, ou pour le statut de « *Disregarded entity* » qui permet, sous certaines conditions, d'échapper à cette imposition. Il s'agit d'un choix discrétionnaire de la part de l'entreprise, du moment qu'elle remplit les conditions nécessaires. Concernant ces conditions, précisément, une société ayant une activité et un but commerciaux est nécessairement considérée comme une « *Corporation* », et à ce titre est soumise à la fiscalité américaine. Mais *Google Ireland Holdings* est une société étrangère à but non commercial, puisque son rôle n'est pas de vendre des biens ou services, mais de faire fructifier des droits de propriété intellectuelle qui lui sont concédés. Elle peut donc opter pour le statut de « *Disregarded entity* », et échapper à une imposition aux États-Unis. Cette société n'est pas non plus soumise à l'impôt sur les bénéfices en Irlande. Les profits qu'elle génère peuvent donc être considérés comme apatrides, puisqu'ils sont acheminés, en franchise d'impôt, aux Bermudes, et ce alors même que l'activité économique dont ils sont issus n'a pas eu lieu dans ce pays, et que les clients et les facteurs de production ne s'y trouvent pas non plus.

Dans l'immédiat, toutefois, Google ne peut pas rapatrier aux États-Unis les profits soustraits à l'imposition, sauf à les y voir soumis à l'impôt sur les sociétés, dont le taux nominal est de 35%. Cela n'aurait aucun intérêt pour

---

<sup>301</sup> United States Code of Federal Regulations, Title 26, Chapter I, Subchapter A, Part 1, §1.1-1(b) : "In general, all citizens of the United States, wherever resident, and all resident alien individuals are liable to the income taxes imposed by the Code whether the income is received from sources within or without the United States."

Google, car ce taux est supérieur à ceux pratiqués dans la plupart des pays où la société est implantée en Europe, en Asie et au Moyen-Orient. Deux options sont alors envisageables pour utiliser ces fonds. D'une part, les sommes accumulées aux Bermudes peuvent être utilisées, sous certaines conditions, pour financer des opérations de croissance externe, c'est-à-dire pour acquérir d'autres sociétés. La position du législateur américain semble toutefois en passe de se durcir sur ce point ce qui a, par exemple, conduit à l'échec du rachat de la société Shire par AbbVie en 2014. D'autre part, les bénéfices peuvent être ponctuellement rapatriés à l'occasion d'amnisties temporaires<sup>302</sup>, et sont alors soumis à une imposition réduite. En 2005, le *Homeland Investment Act* avait ainsi occasionné le rapatriement de près de quinze milliards de dollars, en contrepartie d'une imposition de 5%.

Soumise à une pression internationale très prégnante, l'Irlande a entrepris de prendre des mesures destinées à empêcher les firmes multinationales d'utiliser les spécificités de son droit fiscal pour éluder l'impôt dans leur pays d'origine et transférer des profits vers des pays à fiscalité privilégiée. L'Irlande a, par exemple, durci sa législation sur les prix de transfert, et a modifié la fiscalité de la propriété intellectuelle. L'Irlande n'a pas, pour autant, renoncé à sa fiscalité globalement attractive, et notamment à son taux d'imposition des bénéfices de 12,5%. Plus récemment, l'Irlande a mis totalement fin à la possibilité de recourir à la technique du « double irlandais » en modifiant les règles de résidence fiscale : depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015 pour les entreprises nouvellement créées, et à partir de 2021 pour les entreprises existantes, le statut d'hybride évoqué plus haut, qui permet à une entreprise d'être enregistrée en Irlande mais d'avoir sa résidence dans un paradis fiscal, ne sera plus permis. Autrement dit, il ne sera plus possible à une société enregistrée en Irlande de ne pas être domiciliée fiscalement dans ce pays, de sorte qu'un montage de ce type ne sera plus possible.

---

<sup>302</sup> « *Repatriation tax holiday* ».

Même si ce régime en particulier est en voie de disparition, il illustre tout de même un écueil à l'efficacité et à l'équité des fiscalités nationales : chaque pays est dépendant des règles en vigueur dans les autres États, et les droits fiscaux nationaux ne peuvent pas être considérés de manière isolée. Malgré la disparition programmée d'une méthode d'optimisation, d'autres possibilités subsistent qui permettent aux entreprises de recourir à des pratiques ayant pour effet d'éroder les bases taxables et de transférer des bénéfices à l'étranger – pratiques que l'OCDE regroupe sous l'acronyme BEPS (*base erosion and profit shifting*). Seule une action concertée, menée par tous les pays, permettrait de mettre fin à ce type de pratique. Cette éventualité paraît toutefois singulièrement illusoire, d'autant plus qu'il n'est pas dans l'intérêt des États dont les droits fiscaux permettent ces montages de supprimer cette possibilité, car cela renforce leur attractivité, et donc l'efficacité de leur propre système fiscal.

**Le cas d'Amazon.** Le groupe américain Amazon parvient également à optimiser l'imposition de ses bénéfices grâce à la gestion de ses actifs immatériels.

*Amazon utilise des filiales de droit luxembourgeois.* Le schéma d'optimisation mis en œuvre par Amazon pour alléger la fiscalité de ses activités en euro, détaillé dans une note adressée au Parlement britannique<sup>303</sup>, implique plusieurs filiales enregistrées au Luxembourg.

Premièrement, *Amazon Europe Holding Technologies* est une société en commandite simple (SCS), qui détient des marques et brevets nécessaires à la conduite des activités d'Amazon. Cette entité est détenue par trois actionnaires, qui sont eux-mêmes des filiales du groupe Amazon, dont le siège est aux États-Unis : *Amazon Int'l Sales Inc.* à hauteur de 99,6%,

---

<sup>303</sup> La note est disponible à l'adresse suivante : [www.publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmselect/cmpubacc/writev/716/m03.htm](http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmselect/cmpubacc/writev/716/m03.htm) [consulté le 3 juillet 2015].

*Amazon.com Inc.* pour 0,3% et *Amazon Europe Holding Inc.* pour le 0,1% restant.

Deuxièmement, *Amazon EU SARL*, société de droit luxembourgeois détenue à 100% par *Amazon Europe Holding Technologies SCS*, est chargée d'opérer les sites de vente au détail en Europe. C'est cette filiale qui possède les stocks, gère et reçoit les paiements en provenance de tous les clients européens. *Amazon EU SARL* détient trois filiales, également sises au Luxembourg : *Amazon Services Europe SARL*, responsable de l'activité de « place de marché », c'est-à-dire de la mise en relation de vendeurs et d'acheteurs sur un site en ligne ; *Amazon Media EU SARL*, en charge de la vente en ligne de biens numériques (musique, livres électroniques) et *Amazon Payments Europe SCA*, qui héberge les activités de paiement et de monnaie électronique du groupe Amazon.

*Les entités françaises du groupe ne reçoivent pas les paiements des clients.* Amazon est présent physiquement en France, à travers plusieurs entrepôts, d'où sont expédiées les commandes passées par les clients situés en France. Mais les filiales nationales ne reçoivent pas le prix payé par les clients, qui sont facturés depuis le Luxembourg, où se situe la tête de pont d'Amazon en Europe. Le chiffre d'affaires est donc directement perçu au Luxembourg, par l'une des trois filiales dédiées : *Amazon Services Europe SARL*, *Amazon Media EU SARL* ou *Amazon Payments Europe SCA*. Le chiffre d'affaires des filiales nationales opérationnelles, c'est-à-dire chargées concrètement de vendre et de transmettre aux clients les produits et services offerts par le groupe Amazon, provient des rémunérations qui lui sont versées en compensation des prestations fournies. Ces rémunérations lui sont versées par d'autres entités du groupe. Les fonds des clients ne transitent à aucun moment par elles, puisque leur paiement est directement effectué auprès d'une filiale luxembourgeoise.

*Les bénéfices sont transférés au Luxembourg.* La société *Amazon Europe Holding Technologies SCS*, domiciliée au Luxembourg, où le taux nominal de l'impôt sur les sociétés s'élève à 21 %<sup>304</sup>, est propriétaire de marques et brevets du groupe Amazon. Elle concède des licences d'exploitation aux filiales localisées dans les pays où Amazon réalise son activité – et par exemple à la filiale française dont les bénéfices sont imposés à 33,33% –, pour l'utilisation des marques et technologies relatives à la vente des produits du groupe. La filiale française verse donc à *Amazon Europe Holding Technologies SCS* des redevances en contrepartie des concessions de brevets qu'elle lui accorde, pour avoir le droit d'utiliser les technologies développées par le groupe Amazon. Grâce aux dispositions du droit européen déjà évoquées<sup>305</sup>, ces redevances quittent la France sans être grevées d'aucune retenue à la source, puisqu'elles se dirigent vers le Luxembourg, qui est un État membre de l'UE. Dans le même temps, ces sommes sont déductibles du résultat fiscal, et viennent donc réduire l'impôt sur les sociétés dû par la filiale française. Une fois parvenues au Luxembourg, les redevances versées bénéficient d'une fiscalité très légère, puisque le droit luxembourgeois exonère partiellement (80%) les produits issus de la propriété intellectuelle, et notamment les redevances perçues en rémunération de l'utilisation de marques et de brevets<sup>306</sup>. Le taux d'imposition effectif applicable à ces redevances est donc de 4,2%<sup>307</sup>.

---

<sup>304</sup> OCDE Tax Database, Table II.1 dataset (Corporate income tax rate).

<sup>305</sup> Directive 2003/49/CE.

<sup>306</sup> Article 50 bis de la loi modifiée du 4 décembre 1967 concernant l'impôt sur le revenu.

<sup>307</sup> Soit 20% (fraction taxée) \* 21% (taux d'imposition au Luxembourg).

*3. Comment ces pratiques sont-elles encadrées ?*

**L'article 57 du CGI**, qui sert de fondement à l'encadrement général de la fixation des prix de transfert, trouve également à s'appliquer dans le domaine des transactions intra-groupes relatives à l'utilisation de droits de propriété intellectuelle. Aux termes de cet article, lorsqu'une société française, dépendante d'une société située à l'étranger, verse des redevances à cette dernière, en rémunération notamment de la concession de licences d'exploitation de marques ou de brevets, elle doit être capable d'apporter la preuve de la légitimité de ces dépenses, à la fois dans leur principe (leur existence doit correspondre à une réalité économique) et quant à leur montant (qui doit être conforme à la rétribution normale, fixée par le marché, des services fournis par l'entreprise étrangère). Pour ce faire, la société peut, par exemple, faire état des dépenses de recherche et développement consenties par d'autres entités du groupe.

Plus généralement, les redevances payées à une société dépendante étrangère ne sont pas déductibles pour une entreprise française si cette dernière réalise un bénéfice inférieur à celui enregistré par une autre entreprise française comparable en termes d'activité mais se chargeant elle-même, en interne, de la production des services qui donnent lieu au paiement des redevances en question. Or, dans le secteur de l'économie numérique, de tels éléments de comparaison sont particulièrement difficiles à identifier, en raison de la nature même des activités concernées.

**La réglementation est donc assez démunie pour encadrer les prix de transfert** des FMN riches en actifs immatériels, et l'article 57 du CGI apparaît à la fois insuffisant et inadapté pour contrer les schémas d'optimisation des prix de transfert portant sur des biens incorporels et des services immatériels.

**Plusieurs solutions sont envisageables** pour remédier à ce problème. Il est, par exemple, concevable d'inverser la charge de la preuve, pour la faire peser sur les contribuables, et d'introduire une présomption d'anormalité des prix de transfert dans certains cas dont la définition reviendrait au législateur. Il incomberait alors à l'entreprise de justifier ses prix de transfert, à défaut de quoi elle serait imposée en France à l'IS sur les bénéfices dont elle ne serait pas parvenue à lever la présomption qu'ils ont été transférés à l'étranger.

C. La sous-capitalisation est également un instrument d'optimisation à la portée des entreprises ayant une assise transnationale

**En quoi consiste ce procédé ?** La technique de sous-capitalisation est un autre procédé d'optimisation dont le bénéfice est réservé aux FMN. Cette méthode permet de tirer profit des différences entre les systèmes fiscaux de différents pays où un groupe est présent, en ajustant de manière adéquate les structures de financement de ses filiales. Il s'agit, concrètement, de maximiser les paiements d'intérêts effectués par des filiales situés dans des pays où l'imposition des bénéfices est élevée et où les intérêts d'emprunt sont fiscalement déductibles – ce qui est le cas de la France. L'avantage retiré de ce schéma est accru si le traitement fiscal des intérêts est plus léger que celui des dividendes. Or, c'est également le cas de la France, de même que de la majorité des États de l'OCDE. Les dispositions du droit européen, qui limitent l'imposition des flux financiers entre les pays membres de l'UE, facilitent dans une certaine mesure le recours à la sous-capitalisation, car il facilite le transfert de fonds depuis l'entité qui a émis le prêt vers des structures situées dans d'autres États.



L'allègement de la charge fiscale peut être obtenu en agissant sur deux leviers simultanément : le niveau d'endettement, et le taux d'intérêt.

D'une part, pour agir sur le niveau d'endettement, le mécanisme utilisé consiste à doter une filiale, située dans un pays où la pression fiscale est élevée, de capitaux propres très réduits, de sorte que le financement de son activité requière des sources de financement supplémentaires, ce qui justifie l'octroi d'un prêt par d'autres entités du même groupe. Pour garantir le fonctionnement de la filiale sous-capitalisée, il est en effet justifié de lui accorder des emprunts. Ces financements généreront le paiement d'intérêts. Ces charges financières, si elles sont déductibles, ce qui est le cas en France, pourront être soustraites de l'assiette imposable à l'IS de la filiale ainsi financée. À l'inverse, elles viendront augmenter le résultat de la filiale prêteuse, située par hypothèse dans un État où le taux d'imposition des bénéfices est plus faible.

D'autre part, pour agir au travers du taux d'intérêt, il est envisageable de faire contracter, par une filiale localisée dans un État où l'imposition des bénéfices est élevée, un prêt à un taux d'intérêt haut, auprès d'une autre entité du groupe. Cette entité, qui émet le prêt, peut être directement la société-mère. Pour maximiser l'efficacité du montage, il peut aussi s'agir d'une filiale jouant un rôle d'intermédiaire, résidente d'un pays où l'imposition des bénéfices est légère ; elle peut s'endetter auprès de la société-mère à un taux d'intérêt bas, et prêter à son tour la même somme à la filiale sous-capitalisée, à un taux particulièrement élevé, de manière à générer un maximum de charges financières déductibles, qui viendront s'imputer sur l'assiette de son IS.

**La sous-capitalisation est encadrée, mais de façon insuffisante.**

La sous-capitalisation fait l'objet d'un encadrement par le droit français, qui semble toutefois insuffisant pour éviter les fuites de bénéfices à l'étranger.

Les dispositions de l'article 212 du CGI servent de base à l'encadrement des pratiques de sous-capitalisation, en fixant des limites à la déductibilité des intérêts versés par une entreprise française à une société étrangère dont elle est dépendante. La jurisprudence de la Cour de justice de l'Union Européenne (CJUE) a cependant limité sa portée, et a contraint le législateur français à le modifier.

Avant la loi de finances initiale pour 2006<sup>308</sup>, le droit français traitait la sous-capitalisation comme une activité anormale de gestion, du fait que cette pratique entraîne le paiement d'intérêts par l'entreprise emprunteuse, qui constituent des charges déductibles du résultat fiscal et rognent l'assiette de l'IS. Pour limiter les abus, l'article 212 du CGI plafonnait le taux d'intérêt déductible (pour éviter que les prêts soient assortis de taux d'intérêt trop élevés, ce qui permettrait de minorer le bénéfice imposable de l'entreprise emprunteuse) et le montant des sommes empruntées (qui ne pouvaient excéder 1,5 fois le capital social, seuil en-deçà duquel l'entreprise n'était pas considérée comme sous-capitalisée). Si une entreprise française versait des intérêts à sa société-mère située à l'étranger, elle pouvait jouir d'une exception à ces dispositions, à condition notamment d'être soumise à l'IS au taux normal. Or, cette condition était interprétée de façon très restrictive par l'administration fiscale, qui considérait que les sociétés-mères situées à l'étranger n'avaient pas ce statut d'entité soumise à l'IS à taux normal. Elles tombaient donc sous le coup de l'article 212 du CGI, alors qu'une société-mère située en France était éligible à une exception à cet article. Cette situation conduisait toutefois à une différence de traitement entre les sociétés-mères, selon qu'elles soient françaises ou étrangères. Aussi a-t-elle été sanctionnée par le Conseil d'État, notamment dans l'arrêt SARL

---

<sup>308</sup> Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

Coréal Gestion<sup>309</sup>, qui a jugé l'application de l'article 212 du CGI incompatible avec le principe de liberté d'établissement énoncé par l'article 43 du Traité instituant la Communauté économique européenne<sup>310</sup>. Cette décision s'inscrit dans la continuité d'un arrêt rendu peu avant par la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE)<sup>311</sup>. En réaction, une nouvelle rédaction de l'article 212 du CGI est entrée en vigueur en 2007. Ces nouvelles dispositions prévoient des critères différents pour évaluer la légitimité du taux d'intérêt : les entreprises qui souscrivent des prêts intra-groupes peuvent démontrer que le taux d'intérêt retenu, s'il est supérieur au taux fiscal de référence de l'article 39-1-3° du CGI, est conforme à un taux de marché, c'est-à-dire au taux qui aurait été retenu par un établissement bancaire indépendant si elle avait eu recours à ses services. De nouveaux critères sont également retenus pour la définition de la sous-capitalisation : celle-ci s'apprécie par la réunion de trois critères, à savoir un endettement inférieur à 1,5 fois le montant des capitaux propres (et non plus du capital social, sauf s'il est supérieur aux capitaux propres), un montant des intérêts servis à des sociétés liées inférieur au quart du résultat courant avant impôt, paiement des intérêts et amortissements – ce qui correspond à la notion comptable anglo-saxonne d'*earnings before interests, taxes, debt and amortization* (EBITDA) – et inférieur aux intérêts que la société liée qui les reçoit paie elle-même à d'autres sociétés liées. Ces nouveaux critères sont plus permissifs que les précédents.

Mais l'encadrement des pratiques de sous-capitalisation a été durci par l'introduction d'un dispositif anti-abus<sup>312</sup>, qui s'oppose notamment au contournement de l'article 212 par l'interposition d'une entité tierce

---

<sup>309</sup> CE 30 décembre 2003 n° 249047 sect., min. c/ SARL Coréal Gestion - conclusions de Guillaume GOULARD, Commissaire du gouvernement.

<sup>310</sup> Devenu l'article 49 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

<sup>311</sup> CJCE 12 décembre 2002 aff. 324/00, Lankhorst-Hohorst GmbH - Conclusions de l'avocat général Jean Mischo - RJF 3/03 n°391.

<sup>312</sup> Article 12, LFI pour 2011.

permettant de remplacer artificiellement un prêt intra-groupe par un prêt bancaire, garanti par une sûreté apportée par une société liée<sup>313</sup>.

**En conclusion, l'optimisation profite davantage aux FMN, ce qui est source d'iniquité.** L'existence de comportements d'optimisation entraîne donc des iniquités au profit des grandes entreprises multinationales et au détriment des autres. Au-delà des techniques particulières mises en œuvre, cette iniquité découle du fait que les FMN ont un accès plus large à l'optimisation en général. Elles sont avantagées par rapport aux autres catégories d'agents économiques car elles peuvent pratiquer le « *stateless income tax planning* », c'est-à-dire mettre en œuvre des techniques d'optimisation fiscale visant à générer ce que l'on pourrait appeler des profits apatrides, localisés de préférence dans des pays dont la fiscalité est plus légère que dans les États où l'activité économique, qui est à l'origine des profits, se déroule<sup>314</sup>. Toutes les FMN ont en effet en commun la capacité de générer, par le truchement de leurs filiales, des bénéfices dans des pays autres que celui où leur siège est établi. Ceci semble logique pour un FMN, et n'est pas problématique en soi. Mais en poussant cette logique à l'extrême, dans le cadre d'une approche visant délibérément et exclusivement à éluder l'impôt, les profits générés peuvent se situer dans un pays autre que celui où se trouvent les clients (qui apportent le chiffre d'affaires dont dérive le profit) et les facteurs de production (qui permettent de produire les biens ou services vendus). Cette démarche ne passe pas par les prix de transfert, mais par une localisation particulière du capital et des entités juridiques du groupe. Le montage dit « *Double Irish*,

---

<sup>313</sup> POUMELLE Annick, *La sous-capitalisation : évolution des enjeux et actualité*, Janvier 2011.

<sup>314</sup> KLEINBARD, Édouard D., *Throw territorial taxation from the train*, Tax notes international 2007, vol. 46(1), p.63.

*Dutch Sandwich* », qui vient d'être décrit, est l'exemple par excellence du type de montage permettant de générer des bénéficiaires apatrides<sup>315</sup>.

Section 2. Pour les particuliers, les nombreuses possibilités d'optimisation en matière de droits de donation et de succession, sont à l'origine d'iniquités

*§ 1. Les droits de mutations à titre gratuit peuvent être fortement optimisés*

**Les possibilités d'optimisation en matière de droits de mutation à titre gratuit entraînent des inégalités**, dues à la grande complexité du droit fiscal français en la matière. Ce dernier offre en effet de nombreuses possibilités pour réduire le montant à acquitter lors d'une donation ou d'une succession. Or, pour pouvoir profiter de ces dispositifs spécifiques, il faut nécessairement s'entourer de praticiens spécialisés – fiscalistes, avocats, notaires ou conseillers en gestion de patrimoine. En conséquence, certains contribuables qui ont les moyens de recourir aux services onéreux de conseils spécialisés dans la fiscalité du patrimoine peuvent contourner, en toute légalité, le paiement de l'impôt en exploitant la multitude de possibilités offertes par le droit français.

---

<sup>315</sup> KLEINBARD, Édouard D., *Stateless income*, Florida Tax Review, vol. 11, novembre 2011, p. 699.

§ 2. *Les possibilités d'optimisation en matière de transmission du patrimoine reposent essentiellement sur le démembrement de propriété*

A. Qu'est-ce que le démembrement de propriété ?

**La propriété est un droit composite.** L'article 544 du Code Civil dispose que « *La propriété est le droit de jouir, de disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements* ». Cette définition laisse transparaître l'aspect composite du droit de propriété, qui en dernière analyse est constitué par l'adjonction de plusieurs droits. La propriété peut en effet se concevoir comme l'agrégation de plusieurs droits distincts. Ces droits sont au nombre de trois et sont généralement désignés par leur nom latin : l'*usus* correspond au droit d'usage, c'est-à-dire au droit de se servir d'une chose ; le *fructus* constitue le droit de jouir d'une chose, autrement dit d'en percevoir les fruits – par exemple des loyers. L'*abusus*, enfin, représente le droit de disposer d'une chose, c'est-à-dire par exemple de la vendre.

La pleine propriété rassemble cette trilogie de droits formée par l'*usus*, le *fructus* et l'*abusus*. Ainsi, le plein propriétaire est la personne qui peut jouir du bien dont il a la propriété, l'utiliser (en l'occupant par exemple dans le cas d'un bien immobilier), en percevoir les fruits et en disposer.

**La propriété peut être démembrée.** Le droit français permet de séparer les différentes composantes du droit de propriété et de les confier à des personnes différentes. Le démembrement de propriété consiste précisément à dissocier la pleine propriété, à en détacher certains droits – tels que l'usufruit – pour les attribuer à une personne autre que le propriétaire, ce dernier ne conservant que la nue-propriété. Concrètement, le propriétaire d'un bien peut choisir de conférer la nue-propriété à une

autre personne, et de n'en garder que l'usufruit. Chaque titulaire d'un droit démembre ne peut faire que ce qui est permis par ses droits. Ceci permet de concilier les intérêts de chacun.

**L'usufruit réunit deux attributs démembrés du droit de propriété.** L'article 578 du Code civil dispose que « *L'usufruit est le droit de jouir des choses dont un autre a la propriété, comme le propriétaire lui-même, mais à la charge d'en conserver la substance.* » Il peut se définir comme la combinaison de l'*usus* et du *fructus*. L'usufruit est un droit réel temporaire attaché à un individu. Il confère à ce dernier un droit de jouissance et un droit aux revenus du bien. L'usufruitier est donc celui qui a le droit d'utiliser le bien et d'en percevoir les fruits : il a l'*usus* et le *fructus*. Il ne peut toutefois pas accomplir d'actes de disposition sur le bien dont il est usufruitier. Par exemple, il ne peut pas le vendre. En effet, l'*abusus* reste entre les mains d'une autre personne : le nu-propiétaire.

**L'usufruit est, par définition, un droit temporaire.** Comme la nue-propiété, ce n'est pas un droit perpétuel. Il a vocation à prendre fin à un moment donné. Dans la plupart des cas, l'usufruit s'éteint à la mort de l'usufruitier. Le démembrement de propriété est lui aussi temporaire, et son issue logique est la réunion de l'usufruit et de la nue-propiété dans le chef d'une seule et même personne (ou plusieurs en cas d'indivision), qui recouvre alors la pleine propriété du bien concerné.

**Il peut y avoir différentes causes à la cessation du démembrement.** Parmi elles figurent des causes normales et des causes exceptionnelles.

*Examinons d'une part les causes normales.* Parmi les causes normales, d'une part, l'une des causes d'extinction les plus courantes est le décès de l'usufruitier. Un tel événement met fin au démembrement de propriété. En effet, l'usufruit est un droit viager, ce qui signifie qu'il prend fin au décès de

son titulaire. Qui plus est, l'usufruit est un droit intransmissible pour cause de mort, et ceci même si sa durée était fixée à l'origine. Lorsque l'usufruit s'éteint en raison du décès de l'usufruitier, le nu-propiétaire devient alors le plein propriétaire. Une autre cause d'extinction possible est la perte du bien.

Il existe plusieurs techniques permettant d'éviter la fin du démembrement de propriété du fait de l'extinction prématurée de l'usufruit. La première technique est l'usufruit successif. Il s'agit du cas où plusieurs personnes peuvent jouir successivement et indépendamment du bien démembrement. L'usufruit successif présente tout de même une limite substantielle, à savoir qu'il réduit fortement les pouvoirs de l'usufruitier : si ce dernier veut vendre ou donner son droit, il doit obligatoirement demander et obtenir l'accord des autres usufruitiers éventuels.

Il est également possible de recourir à la réversibilité d'usufruit. Il s'agit d'une source de protection pour le conjoint. La réversibilité d'usufruit, ou usufruit conjoint, est très souvent utilisé notamment dans les donations-partages au profit des enfants. L'usufruit conjoint permet à deux époux, par exemple, de jouir ensemble de l'usufruit. L'usufruit conjoint s'accompagne dans la plupart des cas d'une clause de réversion d'usufruit au profit du conjoint suivant. Avec une telle clause, le démembrement de propriété est conservé jusqu'au décès du second époux. Ce n'est qu'à son décès que le ou les nus propriétaires deviendront pleins-propriétaires.

*Il existe, d'autre part, des causes atypiques de cessation du démembrement.* Il s'agit principalement de la renonciation à l'usufruit et de la conversion de l'usufruit en rente viagère.

L'usufruitier peut renoncer au démembrement de son propre gré. Le démembrement prendra alors fin. L'usufruitier peut décider de mettre fin au démembrement sans avoir besoin de l'accord du nu-propiétaire. Dans le cas d'une renonciation de l'usufruitier, le nu-propiétaire retrouve alors la pleine propriété. Une renonciation peut entraîner des conséquences



fiscales. L'administration peut en effet demander au nu-propiétaire de régler des droits de mutation.

Le démembrement peut également prendre fin dans le cas d'une conversion de l'usufruit en rente viagère. Cette conversion est prévue par l'article 767 du Code général des impôts. Ce n'est possible que lorsque l'usufruitier est le conjoint survivant. Ce dispositif n'est que très rarement utilisé.

#### B. Le démembrement de propriété peut être utilisé comme un outil pour optimiser des successions

**Introduction.** Le démembrement de propriété est fréquemment utilisé par des particuliers souhaitant optimiser la fiscalité de la transmission de leur patrimoine, que celui-ci soit composé d'actifs financiers, de biens immobiliers ou d'entreprises. L'usufruit peut en effet s'appliquer à de multiples objets : il peut, selon l'article 581 du Code civil, « être établi sur toute espèce de biens meubles ou immeubles ».

L'utilisation du démembrement de propriété dans un schéma d'optimisation consiste à donner la nue-propriété des éléments de patrimoines que le contribuable souhaite transmettre, à ses enfants ou petits-enfants par exemple, et d'en conserver l'usufruit. La pratique la plus courante consiste à démembrer des biens immobiliers, mais il est également possible de démembrer des valeurs mobilières, comme des parts sociales ou des actions. Le démembrement de propriété peut, par exemple, être appliqué aux titres d'une société – parts sociales ou actions. Dans ce cas, l'usufruit correspond alors aux droits de gérer l'entreprise et de percevoir les dividendes générés par son activité. Ainsi, pour transmettre une entreprise familiale, le dirigeant peut donner la nue-

propriété des titres – parts sociales ou actions – à l'héritier auquel il souhaite transmettre la société.

Cette méthode permet non seulement à qui souhaite transmettre son patrimoine de garder le contrôle de ses actifs et la mainmise sur les revenus qu'ils génèrent – en effet, l'usufruitier et le nu-proprétaire ont chacun un droit propre ; l'usufruitier peut utiliser le bien et en retirer les revenus, tandis que le nu-proprétaire peut en disposer – mais également de minimiser le coût fiscal de la transmission du patrimoine, et ainsi de réaliser des économies fiscales très significatives.

Les avantages fiscaux procurés par les schémas d'optimisation impliquant le démembrement de propriété sont multiples.

**Les droits de donation sont réduits car calculés sur la valeur de la nue-propriété uniquement.** Les donations sont soumises à des droits de mutation à titre gratuit, tout comme les successions. Ces droits sont calculés sur la part de chaque donataire dans l'actif brut donné. Dans le cas d'une donation démembrée, les droits sont réduits car ils portent uniquement sur la valeur de la nue-propriété des biens faisant l'objet de la donation. En effet, puisque le donateur reste titulaire de l'usufruit – celui-ci n'étant pas inclus dans la donation –, il est logique que l'usufruit échappe à toute taxation. Puisqu'il ne change pas de mains, il n'est pas taxé. La taxation porte sur le droit résiduel, celui qui est transmis, à savoir la nue-propriété.

En matière de démembrement, le montant des droits de mutations à titre gratuit est fixé forfaitairement, en fonction de la valeur de la pleine propriété. S'il est relativement aisé de connaître la valeur de la pleine-propriété d'un bien, puisque le prix est généralement fixé par le marché, comment évaluer la valeur d'un droit démembré ? La détermination de cette valeur s'effectue à l'aide d'un barème fiscal, fourni par l'administration, qui fixe la valeur relative de l'usufruit et de la nue-

propriété, exprimée en parts de la pleine-propriété. L'article 669 du Code général des impôts dispose en effet que « *Pour la liquidation des droits d'enregistrement et de la taxe de publicité foncière, la valeur de la nue-propriété et de l'usufruit est déterminée par une quotité de la valeur de la propriété entière, conformément au barème* ». Ce barème permet d'évaluer la valeur relative de l'usufruit et de la nue-propriété, en pourcentage de la pleine-propriété. Plus l'usufruitier est âgé, plus la nue-propriété a de la valeur, comme l'indique le tableau ci-dessous.

#### Barème - valeur de la nue-propriété et de l'usufruit

Age de l'usufruitier	Valeur de l'usufruit	Valeur de la nue-propriété
Moins de 21 ans (révolus)	9/10	1/10
De 21 ans à 30 ans	8/10	2/10
De 31 ans à 40 ans	7/10	3/10
De 41 ans à 50 ans	6/10	4/10
De 51 ans à 60 ans	5/10	5/10
De 61 ans à 70 ans	4/10	6/10
De 71 ans à 80 ans	3/10	7/10
De 81 ans à 90 ans	2/10	8/10
A partir de 91 ans	1/10	9/10

*Source : Article du 669 du CGI*

Les pourcentages prévus dans le barème constituent l'assiette des droits de donation. Grâce à ce barème, le montant des droits à acquitter est donc plus faible lorsque la donation est combinée à un démembrement de

propriété – c'est-à-dire si elle porte sur la nue-propriété uniquement – que lorsqu'elle porte sur la pleine-propriété.

Les valeurs relatives des droits démembreés varient donc en fonction de l'âge de l'usufruitier. Plus l'usufruitier est jeune, plus la valeur est faible et par conséquent plus les droits de donations réduits. Par exemple, si une personne âgée de 65 ans souhaite transmettre en ligne directe, avec réserve d'usufruit, des éléments de son patrimoine d'une valeur d'un million d'euros, les droits de donation seront calculés sur la base de six-dixièmes de la valeur de la pleine-propriété, soit 600000 euros. De même, si la personne qui donne la nue-propriété d'un bien a quarante-neuf ans, l'assiette des droits de donation sera égale à 40% de la valeur du bien en pleine-propriété.

L'économie fiscale permise par le démembrement de propriété (par rapport à la donation de la pleine propriété) est d'autant plus importante que l'usufruitier, c'est-à-dire le donateur, est jeune. Ceci rappelle incidemment la nécessité d'anticiper la transmission du patrimoine. Une stratégie de transmission idéale repose sur l'anticipation. Le but est de maximiser la valeur de l'usufruit et de minimiser celle de la nue-propriété. Or, plus le donateur est jeune, plus l'usufruit a de la valeur. Donc plus la transmission du patrimoine est entreprise tôt, plus son impact fiscal sera limité. L'actif imposable sera d'autant plus faible et les droits de mutation d'autant plus réduits que le donateur est jeune.

Néanmoins, dans tous les cas, la fiscalité applicable à une donation de nue-propriété sera toujours plus avantageuse qu'elle ne l'aurait été dans le cadre d'une succession, quel que soit l'âge du donateur au moment où il procède à la donation. Seule l'ampleur de l'avantage fiscal varie en fonction de l'âge. En effet, si l'entrepreneur n'a pas procédé à une donation de nue-propriété, et que la transmission de son entreprise s'enclenche automatiquement lors de son décès, ses héritiers devront payer des droits de succession portant sur la valeur de la pleine-propriété.

Ce traitement fiscal éminemment favorable auquel le démembrement de propriété donne accès rend possible une économie fiscale très conséquente et permet de diminuer dans des proportions importantes le coût fiscal de la transmission du patrimoine.

**Des abattements renforcent l'allègement fiscal.** Il est également possible de bénéficier d'abattements et de réductions, comme en matière de successions.

D'une part, des abattements peuvent être appliqués avant le calcul des droits de mutation à titre gratuit. Dans le cas d'une donation à un enfant, par exemple, l'abattement est de 100 000 euros depuis le 17 août 2012<sup>316</sup>. Le tableau suivant fournit un aperçu complet des abattements applicables aux donations et aux successions, en fonction de la nature du bénéficiaire.

<b>Montant des abattements - donation et succession</b>		
<b>Bénéficiaires</b>	<b>Donation</b>	<b>Succession</b>
<b>Conjoint, partenaire pacsé</b>	80 724 €	Exonération
<b>Enfants</b>	100 000 €	
<b>Petits-enfants</b>	31 865 €	1 594 €
<b>Arrière-petits-enfants</b>	5 310 €	1 594 €
<b>Handicapés</b>	159 325 € <sup>317</sup>	
<b>Frères et sœurs</b>	15 932 €	
<b>Neveux et nièces</b>	7 967 €	
<b>Dons familiaux en espèces (descendants)</b>	31 865 €	Non applicable
<b>A défaut d'autres abattements</b>	Non applicable	1 594 €

<sup>316</sup> L'abattement était de 159 325 € jusqu'au 16 août 2012.

<sup>317</sup> Cet abattement se cumule avec les autres abattements.

Il existait, d'autre part, jusqu'au 30 juillet 2011 des réductions des droits de donation. Les donations portant sur des droits démembrés bénéficient en effet d'une réduction de droits, plus ou moins importante selon l'âge du donateur, comme le décrit le tableau ci-après.

Nature des droits donnés	Age du donateur		
	Moins de 70 ans	De 70 ans à 80 ans	Plus de 80 ans
Pleine propriété	50%	30%	0%
Nue-propriété	35%	10%	0%
Usufruit	50%	30%	0%

**Au décès du donateur, le nu-propiétaire récupère l'usufruit, sans droits de succession.** L'avantage fiscal ne se matérialise pas seulement au moment de la donation, mais aussi lors du décès de la personne qui a transmis son patrimoine par l'intermédiaire du démembrement de propriété.

Si une succession inclut un ou des biens ayant fait l'objet d'un démembrement, l'extinction de l'usufruit du fait du décès a pour conséquence d'exonérer totalement le ou les nus-propiétaires de droits de succession. Plus précisément, lors du décès du donateur, l'usufruit s'éteint automatiquement pour rejoindre la nue-propiété. Les conséquences fiscales de l'extinction de l'usufruit sont prévues par l'article 1133 du Code général des impôts, qui précise que « *la réunion de l'usufruit à la nue-propiété ne donne ouverture à aucun impôt ou taxe lorsque cette réunion a lieu par l'expiration du temps fixé pour l'usufruit ou par le décès de l'usufruitier* ». En conséquence, la valeur de l'usufruit d'un bien ayant fait l'objet d'une donation de nue-propiété n'est jamais imposée. C'est ici que réside l'avantage fiscal majeur du démembrement. Le ou les nus-

propriétaires c'est-à-dire, par exemple, dans le cas d'une transmission, les enfants ou les petits-enfants de la personne qui souhaite transmettre son patrimoine, reçoivent la valeur de l'usufruit sans avoir à payer de droits de mutation. Au décès de l'usufruitier, les donataires recueillent l'usufruit sans payer de droits de mutation sur la valeur de l'usufruit.

**Le recours au démembrement de propriété allège également le montant d'autres prélèvements**, et ne permet pas seulement de réduire les droits de mutation à titre gratuit. L'économie fiscale rendue possible par le démembrement ne résulte pas uniquement des dispositions de l'article 1133 du Code général des impôts, qui régit le traitement fiscal de l'extinction de l'usufruit. Elle provient également d'un traitement fiscal particulier applicable pendant la durée du démembrement.

*Le démembrement de propriété a tout d'abord un impact en termes d'IRPP.* Le démembrement ne modifie pas la situation fiscale de l'usufruitier mais celle du nu-propriétaire.

L'usufruitier doit acquitter l'impôt sur les revenus. En effet, grâce à son usufruit, il perçoit des revenus. Or, toute perception de revenu est susceptible d'engendrer une imposition selon le barème de l'IRPP.

Pour le nu-propriétaire, en revanche, le démembrement de propriété représente un vrai avantage fiscal. Effectivement, il échappe, pendant la durée du démembrement, à l'impôt sur le revenu pour les biens dont il a reçu la nue-propriété. Ceci est logique, puisque le fait de détenir la nue-propriété d'un bien ne lui donne pas accès aux revenus générés par ce dernier. La donation de nue-propriété ne change donc pas sa situation fiscale à l'égard de l'IRPP. Le nu-propriétaire sera seulement imposé lors de l'extinction de l'usufruit et de la reconstitution de la pleine-propriété.

Dans le détail, l'application de l'impôt sur le revenu peut varier selon la nature du bien démembré.

D'une part, dans le cas des biens immeubles, l'usufruitier perçoit les loyers. Il sera donc imposé au titre des revenus fonciers perçus. De plus, il peut déduire toutes les charges qu'il supporte effectivement. Il en va de même pour les déficits fonciers. Les dépenses dont le nu-propiétaire est redevable en vertu des articles 605 et 606 du Code civil, telles que les réparations importantes, sont déductibles des revenus fonciers. Ces charges sont déductibles du revenu global s'il n'y pas de revenu foncier et si le démembrement porte sur un immeuble détenu en direct ou si le démembrement trouve son origine dans un acte de mutation à titre gratuit. Notons tout de même, concernant les immeubles, que le démembrement n'est pas compatible avec les avantages fiscaux sur le logement neuf dans le cas des régimes fiscaux de faveur (Robien ou Borloo par exemple).

D'autre part, en matière de biens mobiliers, lorsque le démembrement porte sur des parts ou des actions, les conséquences fiscales sont différentes. Dans le cas du démembrement direct sur titres, l'usufruitier perçoit des bénéfices et dividendes ; il sera donc taxé dans la catégorie des revenus mobiliers et bénéficiera de l'abattement de 40%. Dans le cas du démembrement de la propriété des parts d'une société civile, les revenus produits par les valeurs mobilières de placement servis à l'usufruitier sont imposés de la même manière que s'il s'agissait d'un plein propriétaire. L'usufruitier doit déclarer les dividendes.

*Le démembrement de propriété a également un impact sur l'ISF.* Le principe général d'imposition est fixé par l'article 885 G du Code général des impôts, qui précise les règles d'imposition applicables aux biens démembrés. La règle est que l'usufruitier doit payer l'ISF sur la valeur de la pleine propriété du bien dont il est usufruitier. Autrement dit, l'assiette de l'impôt est la valeur de la pleine propriété. La situation de l'usufruitier à l'égard de l'ISF est donc comparable à celle dans laquelle il se serait trouvé



s'il n'avait pas procédé à une donation de la nue-propriété du ou des biens concernés.

Cette disposition vise à empêcher les contribuables d'utiliser le démembrement de propriété dans le but unique d'éluider l'ISF. La justification de l'administration se base sur le droit civil, et notamment sur l'article 608 du Code civil qui énonce que « *L'usufruitier est tenu, pendant sa jouissance, de toutes les charges annuelles de l'héritage, telle que les contributions et autres qui, dans l'usage, sont censées charges des fruits* ». Il paie donc aussi les impôts fonciers.

Mais l'usufruitier peut tenir compte de la situation du bien démembrement dans l'évaluation de son actif taxable. En effet, la valeur marchande d'un bien, par exemple des titres d'une société, est fortement diminuée lorsque l'usufruit est séparé de la nue-propriété. Une décote est donc tolérée. Il y a par conséquent une réduction sur la valeur réelle, et *in fine* sur le montant d'impôt à payer.

Si la règle générale consiste à imposer uniquement l'usufruitier, il existe cependant des exceptions, en vertu desquelles l'usufruitier et le nu-propriétaire peuvent être imposés séparément. Ces exceptions sont régies par l'article 885 G du Code général des impôts. Concrètement, la valeur du bien démembrement peut être fiscalement répartie entre l'usufruitier et le nu-propriétaire dans trois hypothèses : premièrement, lorsque le démembrement résulte de la vente par l'usufruitier de la nue-propriété au profit d'un tiers ; deuxièmement, quand le démembrement résulte de la loi ; troisièmement, quand l'usufruit est réservé au profit d'une association reconnue d'utilité publique. La seconde hypothèse, celle où le démembrement résulte de la loi, s'inscrit dans le cadre des articles 762, 1094 et 1098 du Code civil, qui traitent respectivement de l'usufruit légal au conjoint survivant, de l'usufruit légal réservé aux ascendants survivants après donation entre époux en l'absence de descendants, et de l'usufruit du second conjoint en présence d'enfants nés d'un premier lit. L'article

1094-1 du code civil prévoit quant à lui que dans le cas où l'époux laisse des enfants ou des descendants, qu'ils soient issus ou non du mariage, le conjoint pourra recevoir soit la totalité en usufruit, soit trois-quarts en usufruit et un-quart en pleine propriété.

Le cas particulier mentionné à l'article 885 O *quinquies* du Code général des impôts prévoit lui aussi une exception à l'imposition sur la pleine propriété d'un bien suite à une donation de la nue-propriété. Cette exception permet dans certains cas de bénéficier d'un avantage fiscal considérable (par exemple pour la transmission d'une entreprise familiale). En effet, l'article 885 O *quinquies* dispose que, sous certaines conditions, « *Le redevable qui transmet les parts ou actions d'une société avec constitution d'un usufruit sur ces parts et actions à son profit peut retenir, pour l'application de l'article 885 G, la qualification professionnelle pour ces titres, à hauteur de la quotité de la valeur en pleine propriété des titres ainsi démembrés correspondant à la nue-propriété* ». Or, les biens professionnels ne sont pas soumis à l'ISF. Par conséquent, seule la valeur de l'usufruit constitue la base taxable. Pour que ce régime s'applique, il faut que la nue-propriété soit transmise à un ascendant ou un descendant, un frère, une sœur ou au conjoint. Le nu-propriétaire doit occuper des fonctions de dirigeant.

**Conclusion sur les avantages fiscaux permis par le démembrement de propriété.** Cette technique adoucit fortement le coût fiscal des transmissions de patrimoine en comparaison avec les règles de droit commun. Grâce au cumul des avantages procurés par des schémas d'optimisation basés sur le démembrement de propriété, un particulier qui transmet la nue-propriété de ses actifs, ainsi que les personnes à qui il la transmet, supporteront une charge fiscale inférieure à celle qu'ils auraient dû acquitter si un tel montage n'avait pas été mis en œuvre. Ainsi, si le donateur donnait purement et simplement son patrimoine, en pleine

propriété, à ses enfants par exemple, les droits de donation porteraient sur la valeur de la pleine-propriété. De même, s'il n'a rien prévu pour la transmission de son patrimoine, les biens qui le composent seront inclus dans la succession au moment de son décès, et les héritiers auront à supporter une fiscalité beaucoup plus lourde.

*§ 3. Cette situation est inéquitable car le démembrement de propriété est une technique d'optimisation complexe, donc réservée aux contribuables les plus aisés*

A. Le démembrement de propriété est un procédé complexe

**Le démembrement de propriété est complexe.** C'est pourquoi cet outil, puissant d'un point de vue fiscal, doit être manié avec prudence. Quiconque souhaite le mettre en œuvre doit en acquérir une connaissance poussée ou, le plus souvent, faire appel à des professionnels du droit.

**Ce constat vaut par exemple pour les transmissions d'entreprises familiales.** En France, qui souhaite transmettre une entreprise familiale se heurte à des difficultés certaines. Au premier rang de ces difficultés figure une fiscalité dissuasive. Cette dissuasion opère tout particulièrement sur les petites structures, dont l'assise financière ne permet pas au propriétaire d'avoir recours aux conseils de professionnels du droit capables d'adoucir l'impact fiscal de la transmission.

Il existe de nombreuses façons, en France, de réduire la fiscalité frappant les transmissions d'entreprises. La fiscalité française présente en effet une singularité par rapport aux autres pays, qui est d'offrir un nombre élevé de dispositifs destinés à échapper à l'impôt. Or, ces techniques sont souvent

très complexes. Elles sont cantonnées à un certain nombre de circonstances bien précises, et des conditions doivent être réunies pour qu'elles puissent s'appliquer. Ceux qui le peuvent doivent faire appel à des conseils – avocats, fiscalistes, notaires, banquiers privés ou gestionnaires de patrimoine. Les frais occasionnés sont importants, et les ménages dont les patrimoines sont d'envergure faible ou moyenne peuvent ne pas être en mesure d'y faire face. Ainsi, la complexité de la fiscalité française crée une inégalité de fait face à l'impôt, puisque seuls les foyers dont la richesse atteint un certain seuil critique n'ont pas de difficultés pour se faire conseiller par des spécialistes et pour bénéficier des meilleures techniques disponibles.

B. Si le démembrement en lui-même est complexe, les montages faisant appel à ce procédé le sont plus encore

**Introduction.** Le démembrement de propriété est souvent utilisé en combinaison avec d'autres outils juridiques, qui accroissent tout autant la complexité des montages que l'économie fiscale à laquelle ils donnent accès. Par exemple, pour optimiser fiscalement la transmission d'une entreprise, le démembrement de propriété peut être allié à l'utilisation d'une holding, ce qui renforce sa complexité. Les holdings sont un outil très fréquemment utilisé en matière d'optimisation fiscale. Une holding est une société dont la fonction principale est de détenir des participations au capital d'autres sociétés.

**L'intérêt de constituer un holding familiale.** Il existe différents types de holding, qui peuvent répondre à différents objectifs. La holding peut être créée pour permettre la transmission d'une entreprise au profit des

héritiers afin que ces derniers reprennent la direction et la propriété de la société ainsi transmise. Il s'agit alors d'une holding dite de famille.

L'intérêt de mettre en place une holding se présente lorsqu'un entrepreneur possède plusieurs sociétés. Un entrepreneur peut en effet avoir créé plusieurs sociétés, et être à la tête de plusieurs entités juridiques distinctes. Par exemple, il peut avoir créé des filiales ; il peut aussi avoir scindé son activité commerciale et la propriété des actifs immobiliers de sa société. L'entrepreneur a tout intérêt à ne pas posséder les titres de ses sociétés de façon directe, mais à les faire détenir par une holding, dont il sera le propriétaire et le dirigeant. La holding joue alors un rôle d'interface entre l'entrepreneur et ses sociétés.

Sur le plan fiscal, la holding présente de multiples avantages. Si la participation de la holding dans les sociétés qu'elle détient est supérieure à 5%, la holding peut opter, afin d'éviter une double imposition, pour le régime fiscal des sociétés mères et filiales, en vertu duquel les dividendes perçus par la société mère sont exonérés d'IS, à l'exception d'une quote-part de frais et charges de 5%. Si la participation de la holding est supérieure à 95%, il est possible d'opter pour le régime de l'intégration fiscale, qui permet à la société-mère, sur option, de se constituer seule redevable de l'IS. Ce régime est intéressant lorsque, dans un même groupe, certaines sociétés ont un résultat positif et d'autres enregistrent des pertes, car l'intégration fiscale permet d'imputer les déficits des unes sur les bénéfices imposables des autres.

L'avantage d'un tel montage en matière de transmission est le suivant : lors du transfert de la propriété de l'entreprise familiale – « entreprise » étant ici entendue dans le sens d'un groupe, de l'ensemble des sociétés créées par l'entrepreneur – il suffira de transférer la propriété de la holding. Quelle que soit la méthode mise en œuvre pour faciliter la transmission, elle ne portera que sur une seule société. Ainsi, l'éventuel démembrement de propriété ne s'effectuera que sur les titres de la holding. En effet,

puisque la holding est propriétaire de l'ensemble des parties de l'entreprise familiale, il suffira de transmettre cette holding de tête pour que suive dans son sillage la propriété de toutes les autres sociétés.

**La holding peut revêtir plusieurs formes juridiques.** En droit français, il n'existe pas une forme juridique spécifiquement dédiée à la fonction de holding. Le concept de holding correspond non pas à la nature juridique d'une société, mais à sa fonction – à savoir la détention de participations financières. Contrairement aux droits luxembourgeois ou néerlandais par exemple, il n'existe pas en France de règles juridiques particulières qui s'appliquent à la holding. Une holding est donc une société comme une autre. Sa seule particularité est son objet social. Une holding peut donc revêtir plusieurs habits juridiques, que l'entrepreneur est libre de choisir en fonction de l'objectif qu'il cherche à atteindre. Elle peut prendre la forme d'une société commerciale ou d'une société civile.

La société civile, d'une part, présente de multiples avantages qui la prédisposent à jouer le rôle de holding.

Premièrement, l'activité principale d'une holding – c'est-à-dire la détention de parts sociales ou d'actions – est considérée comme une activité civile, et peut donc être exercée légalement par une société civile. En effet, une société civile ne peut pas exercer d'activité commerciale, tandis qu'une société commerciale peut exercer à la fois une activité civile et une activité commerciale.

Deuxièmement, la société civile se caractérise par une très grande souplesse. Les associés ont des pouvoirs étendus en matière d'organisation du fonctionnement de la société. Car cette souplesse offre en particulier la possibilité de conférer à certaines parts des droits de vote multiples. Le recours à la société civile est donc très avantageux dans le cas d'une transmission d'entreprise familiale. L'entrepreneur peut utiliser la

technique de la donation-partage des parts de la holding à ses enfants ou petits-enfants, avec réserve d'usufruit.

La société civile présente toutefois certains inconvénients qui peuvent apparaître lorsqu'elle est amenée à jouer le rôle d'une holding. Premièrement, une société civile ne peut avoir qu'une activité civile. Par conséquent, on ne peut lui assigner un rôle financier important – par exemple, elle ne peut pas porter une centralisation de trésorerie, ce qui est une activité commerciale, ou encore fournir des prestations de gestion aux sociétés d'exploitation dans lesquelles elle détient des participations. Elle doit donc rester une holding pure. Deuxièmement, les associés sont responsables indéfiniment des dettes sociales, de façon conjointe.

D'autre part, une holding peut également se présenter sous la forme d'une société commerciale. Différentes possibilités sont envisageables. La société anonyme à responsabilité limitée (SARL) peut, techniquement, être utilisée comme holding, même si elle est peu adaptée à ce rôle en raison de la rigidité excessive de son fonctionnement (par exemple, les parts sociales ne sont ni librement cessibles ni négociables). La société anonyme (SA) n'est guère plus adaptée pour jouer le rôle de holding. Elle manque en effet de souplesse. Elle est enfermée dans un carcan de règles très formalistes auxquelles il n'est pas possible de déroger. La société en commandite par actions (SCA) se prête, en revanche, beaucoup mieux à la fonction de holding, en raison de sa flexibilité. Elle permet par exemple de dissocier le pouvoir de direction et la détention du capital. La société par actions simplifiée (SAS) est le second type de société la plus adaptée au rôle de holding. Tout en possédant les mêmes avantages que la SA – responsabilité limitée des actionnaires, caractère ouvert puisque c'est une société par actions, possibilité d'émettre des valeurs mobilières – elle permet, du fait de sa souplesse, d'adapter l'habit juridique de la holding au cas par cas. Elle laisse aux associés une grande liberté contractuelle en ce qui concerne l'organisation de son fonctionnement. Par exemple, il est

possible de stipuler dans les statuts des clauses habituellement contenues dans les pactes d'actionnaires – comme par exemple l'obligation de céder ses titres prioritairement aux autres actionnaires. Cela permet de renforcer la sécurité juridique du montage, et ce d'autant plus que l'article L. 227-15 du Code de commerce dispose que « *Toute cession effectuée en violation des clauses statutaires est nulle* ». Toutes ces caractéristiques font de la SAS un type de société particulièrement bien adapté pour jouer le rôle de holding.

**Le régime juridique de l'apport démembré au holding.** Pour utiliser une holding en combinaison au démembrement de propriété, pour transmettre par exemple une entreprise familiale, le donateur doit procéder à un apport démembré à la holding. L'apport démembré au holding est un apport en société qui porte sur des biens qui ont été démembrés. Cela peut prendre plusieurs formes.

Dans notre exemple, un entrepreneur souhaitant transmettre son entreprise peut faire un apport en pleine-propriété à la holding : il donne les titres de ses sociétés en pleine-propriété à sa holding, holding qui devient alors la société-mère ; puis il procède à une donation en nue-propriété des titres de la holding aux personnes à qui il souhaite transmettre son entreprise – ses enfants par exemple. Ses enfants deviennent alors indirectement nus-proprietaires de l'ensemble des sociétés détenues par la holding. Lors de la disparition du chef d'entreprise, la pleine-propriété se reconstituera entre les mains des enfants, en franchise d'impôt.

Il peut également faire un apport de droit démembré à la holding. Ce schéma est plus utilisé que le premier. Il s'agit ici de démembrer les parts des sociétés avant de les faire porter par la holding. Cette technique permet au dirigeant de conserver des pouvoirs en tant qu'usufruitier.



## Chapitre 2 – La fraude fiscale est un obstacle à l'équité

**Introduction.** La fraude fiscale, de même que l'optimisation, concourt à éroder l'équité du système fiscal. La fraude crée une brèche dans la cohésion sociale et porte préjudice à l'intérêt général. C'est une pratique qui porte atteinte à l'équité en ce sens qu'elle nuit à l'égalité des citoyens face aux charges publiques, au profit des fraudeurs et au détriment des contribuables respectueux des textes, puisque la charge fiscale à laquelle les premiers se soustraient se trouve mécaniquement reportée sur les seconds, alors que tous profitent de la même manière des biens et services publics. Effectivement, pour un niveau constant de recettes fiscales, le taux d'imposition doit être d'autant plus élevé que les fraudeurs sont nombreux.

Section 1. Certes, la fraude est beaucoup plus répandue et accessible que l'optimisation

**La fraude peut être simple.** Même si la fraude atteint parfois un niveau de sophistication qui égale le raffinement des schémas d'optimisation, de nombreuses techniques frauduleuses sont relativement simples. De plus, tandis que l'optimisation n'est accessible qu'aux contribuables les plus fortunés – pas seulement en raison des honoraires des conseils ou de l'expertise interne dont il faut s'attacher les services, mais aussi car qui souhaite optimiser sa situation fiscale doit disposer d'une matière imposable suffisamment élevée – la fraude est au contraire à la portée des contribuables plus humbles.

**Exemples de schémas frauduleux simples.** Par exemple, les fraudeurs peuvent se soustraire à leurs obligations de déclaration, sans disposer de connaissances juridiques particulières : « *Le défaut de déclaration constitue tant en matière d'impôt direct que de TVA, la fraude la plus élémentaire*<sup>318</sup> ». Le fonctionnement du système fiscal français est en effet largement déclaratif. Autrement dit, ce sont les contribuables qui fournissent à l'administration fiscale les éléments nécessaires au calcul de l'impôt dû, à charge pour l'administration fiscale de s'assurer de la véracité des informations déclarées. Les différents prélèvements sont plus ou moins vulnérables à la déclaration de données délibérément erronées par les contribuables. La fraude à l'ISF, par exemple, peut impliquer une valorisation sous-estimée des actifs déclarés, voire l'omission volontaire de déclarer certains actifs. De même, pour frauder à l'IS, l'approche la plus rudimentaire consiste à augmenter artificiellement les frais déductibles de l'assiette imposable, car le fait de rehausser les charges déductibles réduit mécaniquement le montant d'impôt dû.

**Le caractère « démocratisé » de certains types de fraude est largement vérifié** dans les faits, notamment pour les personnes morales. Les petites entreprises, par exemple, fraudent en moyenne plus que les grandes : une large majorité des plaintes déposées pour fraude fiscale par l'administration fiscale concernent en effet des petites entreprises<sup>319</sup>. Ce point doit cependant être nuancé : si les grandes entreprises ont une propension à frauder plus faible que les petites, c'est peut-être car elles ont les moyens de recourir à l'optimisation – ce qui met à nouveau en exergue l'iniquité de cette pratique – et car, comme nous le verrons plus

---

<sup>318</sup> BÊCHE, Guy, *Le contrôle fiscal*, Rapport d'Information Assemblée Nationale, n° 804, 21 juin 1989, p.61.

<sup>319</sup> Rapport du Sénat n° 673 (2011-2012) de M. Éric BOCQUET, fait au nom de la Commission d'enquête Évasion des capitaux et des actifs hors de France et ses incidences fiscales, déposé le 17 juillet 2012.

loin, elles font l'objet de contrôles plus fréquents, ce qui augmente la probabilité de détection en cas de fraude et diminue donc l'intérêt pour elles d'y recourir.

Section 2. La fraude est toutefois aussi inéquitable que l'optimisation, car certains en tirent plus de gain que d'autres

**Introduction.** En dépit de la simplicité de certaines fraudes, il s'agit tout de même d'une pratique inéquitable, et ce pour plusieurs raisons.

Premièrement, la fraude partage avec l'optimisation un même élément moral : les contribuables qui y recourent ont en commun l'intention d'éluder l'impôt. Le résultat de ces pratiques est similaire, à savoir un allègement injustifié de la charge fiscale pesant sur ceux qui s'y livrent et un manque à gagner subséquent pour les budgets publics concernés. En outre, dans le cas des entreprises, la fraude comme l'optimisation crée des distorsions de concurrence, puisque les charges pesant sur les entreprises respectueuses de leurs obligations fiscales sont plus élevées que pour celles qui tentent d'une manière ou d'une autre de s'y soustraire. Or, l'impression d'injustice découle précisément de cet ensemble de faits.

Deuxièmement, et surtout, les contribuables ne sont pas tous concernés au même niveau par la fraude, ce qui provoque un report indu du poids de l'impôt des fraudeurs vers les contribuables qui respectent leurs obligations et agissent dans le cadre de la légalité.

*§ 1. Certains types de fraude sont seulement accessibles aux contribuables aisés*

Certains types de fraude ne sont accessibles qu'aux contribuables aisés, comme c'est le cas pour l'optimisation.

**Parfois, la réalisation même de certains types de fraude fait naître des coûts importants.** Par exemple, les délocalisations fictives, c'est-à-dire les manœuvres frauduleuses qui consistent, pour un particulier, à déclarer à l'administration fiscale de façon mensongère qu'il réside à l'étranger, entraînent un certain nombre de frais.

Il convient tout d'abord de préciser l'intérêt d'une fausse expatriation : si le domicile fiscal d'un contribuable est en France, tous ses revenus y seront imposés, y compris ceux perçus à l'étranger ; si le domicile fiscal se situe, au contraire, hors de France, alors seuls les revenus ayant leur source en France y seront imposés<sup>320</sup>. Ce sont les conventions fiscales qui définissent les critères permettant de déterminer la localisation du domicile fiscal. Certains contribuables peuvent donc prétendre établir leur résidence fiscale dans un pays où l'imposition des revenus est plus avantageuse, tout en continuant à vivre en France. Il est particulièrement difficile, pour l'administration fiscale, de démontrer le caractère fictif de la délocalisation de la résidence fiscale d'un contribuable, tant le juge administratif est exigeant en matière de preuve.

La localisation factice du domicile fiscal d'un contribuable à l'étranger entraîne un coût. Il faut notamment louer ou posséder un deuxième domicile, pour être en mesure de produire des documents justificatifs à l'administration fiscale. Seuls ceux qui sont en mesure d'acquitter ce type de frais peuvent réduire ainsi leur charge fiscale. De fait, les cas de fausses

---

<sup>320</sup> Article 4 A du CGI.

expatriations ne concerneraient que quelques centaines de contribuables<sup>321</sup>. Il arrive aussi, parfois, que des entreprises feignent de délocaliser leur activité à l'étranger, en continuant à conduire leurs affaires en France par l'intermédiaire de sociétés enregistrées à l'étranger – notamment en Irlande ou au Royaume-Uni.

**Certaines techniques de fraude sont réservées à un petit nombre de contribuables du fait de leur complexité.** De façon similaire à l'optimisation, cette complexité entraîne des coûts, car elle requiert l'intervention de conseils rémunérés – et dont la rémunération est souvent proportionnelle à la technicité des conseils qu'ils dispensent – et car leur déploiement ne présente un intérêt qu'en présence d'un niveau élevé de matière imposable. De même, comme pour l'optimisation, les schémas frauduleux les plus sophistiqués et les plus efficaces revêtent une dimension internationale.

Étudions comme exemple la pratique consistant, pour un particulier fortuné ou une entreprise, à dissimuler des actifs dans un *trust*.

Historiquement, le *trust* est apparu dans un contexte féodal, pour permettre aux croisés partis combattre de confier la gestion de leurs richesses à un tiers de confiance pendant leur absence. La personne qui confie ses biens est le *settlor*. Celle à qui incombe la gestion de ces derniers est le *trustee*. Le *trustee* doit gérer les biens pour le compte d'un bénéficiaire (*beneficiary*). Le *trust* est donc, comme son nom l'indique, une relation juridique tripartite, basée sur la confiance.

La notion de *trust* n'a pas véritablement d'équivalent en droit français. Le régime de transfert de biens qui s'en rapproche le plus est la fiducie. Introduite en 2007 par la loi n° 2007-211 du 19 février 2007 instituant la fiducie, et codifiée à l'article 2011 du Code civil, la fiducie est définie

---

<sup>321</sup> Commission d'enquête sur l'évasion des capitaux et des actifs hors de France et ses incidences fiscales.

comme « *l'opération par laquelle un ou plusieurs constituants transfèrent des biens, des droits ou des sûretés, ou un ensemble de biens, de droits ou de sûretés, présents ou futurs, à un ou plusieurs fiduciaires qui, les tenant séparés de leur patrimoine propre, agissent dans un but déterminé au profit d'un ou plusieurs bénéficiaires* ». Nonobstant une certaine proximité entre l'esprit de la fiducie et celui du *trust*, leurs modalités sont foncièrement différentes.

La vocation initiale de cette pratique anglo-saxonne était légitime : originellement, les *trusts* sont en effet des outils de gestion du patrimoine, utilisés notamment dans le cadre de successions. Néanmoins, ce dispositif est aujourd'hui massivement utilisé à des fins frauduleuses. Son intérêt principal est qu'il permet de dissimuler de façon très efficace toutes sortes d'actifs à l'étranger (et donc d'échapper à l'imposition du patrimoine et de ses produits), ou pour assurer leur transmission (en se soustrayant aux droits de succession). Cela permet de contourner l'échange automatique d'informations entre les banques et l'administration fiscale et le caractère non opposable du secret bancaire. En effet, quiconque tenterait de dissimuler des fonds sur un compte bancaire à l'étranger sans le déclarer – ce qui est contraire aux dispositions de l'article 1649 A du CGI, qui enjoint aux résidents fiscaux français de déclarer les comptes détenus hors de France – risque d'être rapidement identifié. Le *trust* permet aux fraudeurs de surmonter cet écueil, car les fonds placés dans un *trust* n'appartiennent plus à la personne qui l'a constitué, mais à celle à qui il en a confié la gestion. Le fraudeur est donc dessaisi de leur propriété, ce qui brouille le lien entre son nom et les actifs ainsi placés. Au surplus, les *trusts* s'illustrent par leur opacité : il n'existe aucun registre mondial qui répertierait l'ensemble des *trusts* existants, et il est possible et fréquent et les domicilier dans des États peu coopératifs – les Bahamas, Guernesey ou les îles Vierges Britanniques par exemple. D'autres structures, telles des sociétés, également établies à l'étranger, peuvent venir s'interposer entre

le trust et le fraudeur, afin de masquer plus encore le lien entre ce dernier et les avoirs dissimulés.

Le recours au *trust* est particulièrement répandu pour assurer la cession ou la transmission des œuvres d'art. Les œuvres d'art sont par essence difficile à tracer et à estimer, et leur propriété peut changer de main de façon rapide et discrète, le marché de l'art étant peu régulé. Les *trusts* servent alors à camoufler l'identité des propriétaires des œuvres<sup>322</sup>.

*§ 2. La fraude est source d'iniquité car tous les contribuables n'ont pas la même probabilité d'être contrôlés*

**Introduction.** Si la fraude est source d'iniquité, c'est aussi parce que tous les contribuables ne sont pas égaux devant le contrôle fiscal : la probabilité de subir un contrôle n'est pas la même pour tous. La fréquence des contrôles varie d'un prélèvement à l'autre, mais aussi selon le statut des contribuables, leur localisation géographique et, pour les entreprises, le secteur dans lequel elles exercent leur activité.

**Le contrôle fiscal est l'outil élémentaire de lutte contre la fraude.** Pour diminuer l'ampleur de la fraude, il faut agir sur ses causes. Celles-ci sont multiples : insuffisance ou inadaptation du contrôle et des sanctions, manque de connaissance des méthodes utilisées par les fraudeurs, niveau excessif des prélèvements obligatoires qui modifie le ratio entre le risque et le gain potentiels de la fraude pour les contribuables. Le contrôle fiscal et les sanctions qui en découlent revêtent donc une fonction importante pour décourager la fraude fiscale. C'est pourquoi la fraude ne peut être étudiée isolément : elle doit être mise en perspective avec les procédures

---

<sup>322</sup> Rapport n° 673 (2011-2012) de M. Éric BOCQUET, fait au nom de la Commission d'enquête Évasion des capitaux, déposé le 17 juillet 2012.

de contrôle existantes. Les contribuables procèdent à un calcul coût-avantage-risque : pour décider s'ils vont se livrer à des comportements frauduleux ou non, ils mettent en balance le gain qu'ils pourraient retirer de la fraude, le risque que leur fraude soit détectée le cas échéant, et le niveau des sanctions qui lui seraient alors infligées<sup>323</sup>. Si les sanctions financières sont trop faibles, elles ne sont pas dissuasives. Deux variables ont donc une incidence sur les comportements de fraude : le niveau de la sanction et la probabilité de détection.

Or, la fréquence des contrôles n'est pas la même pour tous les contribuables.

**Il existe tout d'abord des inégalités selon les types de contribuables, de revenus, et de prélèvements.** En première approximation, les entreprises font l'objet de contrôles moins fréquents que les particuliers. La raison principale de cet état de fait est que tous les contribuables ne sont pas égaux devant les opportunités de tirer profit de la nature déclarative du système fiscal pour frauder.

Par exemple, il est pratiquement impossible de dissimuler des sommes perçues en tant que salaires ou pensions de retraite. L'administration fiscale française dispose en effet d'importants moyens de recoupement. La DGFIP peut, par exemple, exercer un droit de communication<sup>324</sup>, qui lui ouvre de larges possibilités pour consulter et obtenir des documents relatifs au patrimoine et aux revenus des contribuables. En outre, les employeurs (entreprises ou entités publiques) ainsi que les caisses de retraite doivent spontanément et systématiquement déclarer auprès de l'administration les salaires et pensions qu'elles versent. Aussi tous les contribuables qui reçoivent leurs revenus de tiers, qu'il s'agisse d'une

---

<sup>323</sup> ALLINGHAM, Michael G., et SANDMO, Agnar (1972). Income tax evasion: a theoretical analysis, *Journal of Public Economics*, 1(3-4), p.323-338.

<sup>324</sup> Article L. 81 du livre des procédures fiscales.



entreprise, d'une administration ou d'une caisse de retraite, n'ont-ils pas la possibilité de dissimuler ces revenus de manière frauduleuse, car l'existence et le montant des sommes qu'ils ont perçues sont transmises à l'administration fiscale par lesdits tiers. Un contribuable qui tenterait de minorer le montant des salaires, traitements et pensions de retraite qu'il reçoit serait très facilement identifié. La vérification de la concordance entre les déclarations des contribuables et celles des tiers est même assurée de façon automatisée. Depuis 2006, l'envoi de déclarations pré-remplies a d'ailleurs été généralisé : l'administration, forte de sa connaissance préalable du montant de certains revenus perçus par les contribuables, se contente de demander à ces derniers de confirmer l'exactitude des informations dont elle dispose.

D'autres catégories de revenus sont en revanche plus compliquées à vérifier.

Par exemple, la fiscalité du patrimoine est globalement assez peu contrôlée. C'est le cas de l'ISF par exemple. Ce prélèvement est déclaratif : c'est aux contribuables particuliers qui y sont soumis que revient l'initiative de remplir spontanément une déclaration, et d'évaluer eux-mêmes la valeur de leur assiette imposable. L'administration doit, de son côté, vérifier que les contribuables qui doivent le faire déposent effectivement une déclaration, et contrôler les montants déclarés, pour se prémunir contre la possibilité que les contribuables sous-estiment la valeur d'éléments de leur patrimoine dans leurs déclarations. Dans les faits, toutefois, le contrôle de la valeur n'est pas systématique, et l'essentiel du contrôle consiste à vérifier que les déclarations ont été déposées. Cette faiblesse du contrôle est le résultat de plusieurs facteurs. Le premier facteur explicatif est d'ordre matériel : contrôler de façon approfondie la valeur du patrimoine d'un contribuable prend du temps et nécessite l'engagement de ressources importantes. L'administration fiscale peut donc juger qu'il serait plus avantageux d'affecter des ressources à d'autres

tâches qui lui fourniraient un meilleur rendement en termes de sommes redressées. Le second facteur est d'ordre politique. La fiscalité du patrimoine en général, et l'ISF en particulier, se heurtent au problème du consentement à l'impôt : ce sont des prélèvements globalement mal acceptés.

La fiscalité des entrepreneurs individuels et des sociétés est également difficile à contrôler. C'est le cas d'une part des bénéfices industriels et commerciaux (BIC) et des bénéfices non commerciaux (BNC) pour l'IRPP, et d'autre part de la plupart des charges déductibles et des produits imposables à l'IS. L'administration doit, si elle souhaite procéder à un contrôle, vérifier la comptabilité et les mouvements enregistrés sur les comptes bancaires des contribuables concernés ; mais les possibilités de recoupement sont limitées voire inexistantes, et ces opérations de contrôle sont en tout état de cause plus complexes et chronophages que la simple confrontation des informations déclarées par les contribuables et par les tiers.

Le fait que les différentes catégories de contribuables ne soient pas toutes contrôlées avec la même efficacité et la même fréquence a un impact direct sur leur respect de leurs obligations fiscales. Schématiquement, les entrepreneurs et les commerçants dissimulent leurs revenus à l'administration avec une fréquence supérieure aux salariés et aux retraités<sup>325</sup>. Leur comportement en termes de fraude est donc corrélé avec la façon dont ils sont contrôlés.

**Certaines catégories de contribuables fraudent plus que d'autres.** Par exemple, la fraude est limitée chez les salariés, puisque l'administration fiscale a une très bonne connaissance de leurs revenus et peut procéder à

---

<sup>325</sup> de COURSON Charles et LEONARD, *Les Fraudes et les pratiques abusives : rapport au Premier ministre*, Collection des rapports officiels, La Documentation française, décembre 1996, Paris, p. 52.

des recoupements. Elle est, en revanche, beaucoup plus répandue chez les professions indépendantes. Le grand enjeu pour l'administration fiscale consiste à multiplier les dispositifs pour connaître les revenus des indépendants. Cela peut être efficace pour certaines professions libérales, à l'instar des médecins conventionnés, pour lesquels l'administration fiscale a accès aux données de la Sécurité sociale. Mais pour les professions commerciales, qui sont la principale source de fraude, l'administration fiscale se trouve nettement plus démunie.

**Certains secteurs d'activité ont une tendance à frauder plus élevée que d'autres.** Ce constat découle de l'observation des statistiques des redressements et des poursuites pénales engagées par l'administration fiscale. Certains secteurs, par exemple, sont fortement représentés dans les chiffres de la répression pénale. Le secteur du bâtiment et travaux publics, par exemple, est celui qui fait le plus l'objet du plus grand nombre de plaintes de l'administration, suivi du secteur de la vente de véhicules automobiles<sup>326</sup>. Cette inégale répartition de la fraude induit des distorsions de concurrence massives. Le prix des prestations de services sur le marché du bâtiment, de même les prix pratiqués sur le marché des voitures d'occasion, se trouvent poussés à la baisse par la présence d'entreprises fraudeuses. Celles-ci supportent en effet des charges plus faibles, puisqu'elles se soustraient en tout ou partie au paiement de leurs prélèvements obligatoires. Pour atteindre un niveau de marge donné, elles ont donc la possibilité de vendre des biens et services à des prix bien plus compétitifs que leurs concurrents qui agissent dans le respect de la légalité.

---

<sup>326</sup> Commission des infractions fiscales, *Rapport annuel 2013 et rapport annuel 2014*.

**Il existe également des inégalités géographiques face au contrôle fiscal.**

D'un point de vue géographique, le contrôle du respect par les entreprises de leurs obligations en matière d'IS et de TVA est nettement plus accentué en province que dans la région parisienne, ce qui semble paradoxal attendu que le nombre de sièges sociaux est bien plus important en Île-de-France qu'en province. De même, les agriculteurs et les professions libérales exerçant leur activité dans la région Midi-Pyrénées sont moins fréquemment contrôlés qu'ailleurs<sup>327</sup>.

---

<sup>327</sup> De COURSON Charles et LEONARD Gérard, *Les Fraudes et les pratiques abusives : rapport au Premier ministre*, Collection des rapports officiels, La Documentation française, décembre 1996, Paris, p. 50.

## Conclusion du titre 2

L'optimisation et la fraude fiscale sont des pratiques foncièrement inéquitables.

D'une part, tous les contribuables ne sont pas égaux face à l'optimisation. Cette pratique, qui permet d'obtenir une réduction substantielle du montant d'impôt dû, est en effet réservée *de facto* à certaines catégories de contribuables – à savoir principalement les ménages aisés et les grandes entreprises. En effet, l'optimisation fiscale implique dans la majorité des cas des montages complexes et requiert une expertise poussée, donc coûteuse. Ceci aboutit mécaniquement à reporter la charge fiscale vers les contribuables qui ne sont pas en mesure d'y recourir, ce qui renforce les inégalités.

D'autre part, la fraude crée une brèche dans la cohésion sociale et porte préjudice à l'intérêt général. Cette pratique porte atteinte à l'équité en ce sens qu'elle nuit à l'égalité des citoyens face aux charges publiques, au profit des fraudeurs.

## **CONCLUSION DE LA PARTIE 2**

Les contribuables poursuivent leurs propres intérêts qui convergent rarement, si ce n'est par coïncidence, avec l'intérêt général, ou du moins avec celui du système fiscal. Les manifestations de cette divergence d'intérêt sont l'optimisation, l'évasion et la fraude fiscales – autant de pratiques qui nuisent fortement à l'équité (car elles entraînent un report injustifié de la charge fiscale au détriment des contribuables respectueux de la législation) et à l'efficacité (en ce sens notamment qu'elles obèrent le rendement de l'impôt).

# **CONCLUSION GÉNÉRALE**

---

**Plusieurs obstacles entravent l'efficacité et l'équité du système fiscal.**

L'efficacité et l'équité de la fiscalité française, qui sont des impératifs et des idéaux que le système fiscal doit s'efforcer de poursuivre, se heurtent en pratique à de multiples défis. Nous avons choisi de les subdiviser en deux catégories. Nous avons, d'une part, mis en évidence les obstacles endogènes à l'efficacité et à l'équité, c'est-à-dire les éléments propres au système fiscal lui-même, sans tenir compte de la manière dont les contribuables essaient de se soustraire à leurs obligations. D'autre part, nous avons introduit dans notre étude le rôle des comportements d'évitement déployés par les contribuables pour éluder l'impôt, afin d'analyser leur impact à l'aune de l'efficacité et de l'équité fiscales.

**Certaines caractéristiques endogènes de la fiscalité française contrarient son efficacité et son équité.**

*Les obstacles à son efficacité, d'une part, sont nombreux.* Ils tiennent à la fois à l'instabilité, à la complexité et à l'incohérence qui marquent certains aspects de la fiscalité française. La fiscalité française est complexe et peu lisible, ce qui sape son efficacité au travers de plusieurs mécanismes qui ont été exposés en détail. En outre, la législation fiscale française est souvent marquée par un manque significatif de cohérence. Plusieurs solutions sont d'ailleurs envisageables pour accroître sa cohérence, et par là même son efficacité – ainsi, dans une certaine mesure, que son équité.

*Il faudrait commencer par mener une évaluation des dispositifs fiscaux existants,* et tout particulièrement de ceux qui soulèvent des interrogations en matière de cohérence. Paradoxalement, ce type d'étude est mené assez régulièrement, à la fois par des institutions académiques et étatiques, mais leurs conclusions ne sont que rarement prises en compte par les décideurs politiques et sont plus rarement encore suivies d'effet.

*La conduite d'études d'impact* préalables à la modification des dispositifs existants ou à l'introduction de nouvelles dispositions dans le système



fiscal paraîtrait également pertinente. Cela permettrait de prendre en compte, en amont, leurs conséquences, au travers d'une évaluation rigoureuse et au cas par cas. En tout état de cause, avant d'entreprendre des démarches visant à améliorer la cohérence de l'édifice fiscal, il faut prendre en compte leur effet potentiel sur les finances publiques et l'activité économique, pour s'assurer qu'elles contribueraient vraiment à l'efficacité et à l'équité. Effectivement, à moins de procéder à des modifications sans affecter le niveau des prélèvements concernés ni la répartition de la charge fiscale, ce qui n'est pas aisé, et parfois pas souhaitable, tout changement peut se heurter à deux écueils : d'un côté, augmenter les prélèvements obligatoires exerce un effet récessif ; de l'autre, les réduire risque d'aggraver le déficit public.

*Les obstacles à l'équité du système fiscal, d'autre part, sont multiples.* L'impôt est parfois peu progressif, voire régressif, ce qui nuit à sa redistributivité. En outre, le fait que la fiscalité du capital soit souvent plus avantageuse que celle du travail donne lieu à des situations iniques. À cet égard, les objectifs d'efficacité et d'équité peuvent entrer en conflit : un alignement de la fiscalité du travail sur celle du capital, par exemple, œuvrerait certes en faveur de l'équité, mais se heurterait inmanquablement à la concurrence fiscale qui pèse sur les capitaux, et risquerait d'être inefficace.

**Les comportements d'évitement de l'impôt nuisent à l'efficacité et à l'équité du système fiscal.** Dans la seconde partie de notre analyse, nous avons introduit le rôle et l'impact des comportements d'évitement de l'impôt. Ces comportements peuvent être regroupés sous le terme global d'évasion fiscale, et recouvrent des réalités très variées, légales (comme l'optimisation) ou illégales (comme la fraude). Dans bien des cas, les carences ou l'inaction du système fiscal sont à l'origine de l'existence et de

l'ampleur des comportements d'évitement. Ces derniers nuisent aussi bien à l'efficacité qu'à l'équité de la fiscalité.

***L'évasion fiscale est, d'une part, un obstacle à l'efficacité du système fiscal.*** L'optimisation, d'une part, réduit l'efficacité de la fiscalité par plusieurs mécanismes : elle compromet le consentement à l'impôt et rend inopérantes les incitations fiscales, tout en causant une perte de recettes très conséquente pour les finances publiques. De la même manière, la fraude fiscale, qui est le pendant illégal de l'optimisation, réduit très significativement les recettes fiscales, et la législation fiscale s'avère quelquefois incapable de se prémunir des comportements frauduleux.

***L'évasion fiscale constitue, d'autre part, une limite à l'équité fiscale.*** L'optimisation est extrêmement inéquitable : complexe et onéreuse, elle est réservée *de facto* aux grandes entreprises – tout particulièrement aux firmes multinationales – et aux particuliers fortunés.

La fraude, même si elle concerne des catégories de contribuables très différentes de l'optimisation, n'est quant à elle pas moins inéquitable, car certains contribuables fraudent plus que d'autres, ou sont moins contrôlés que d'autres. Au final, la fraude comme l'optimisation entraînent un report injustifié de la charge fiscale, au détriment des contribuables qui n'ont pas recours à des techniques d'évitement de l'impôt.

***Comment modérer l'impact indésirable des comportements d'évitement de l'impôt ?*** Plusieurs voies peuvent être explorées, qui ont été analysées dans ce travail. En matière d'optimisation, par exemple, il serait judicieux de substituer un encadrement global de cette pratique à une régulation au cas par cas. Il serait également souhaitable de contraindre les contribuables ayant recours à l'optimisation à indiquer à l'administration fiscale les techniques qu'ils emploient. Enfin, la prise en compte du risque de fraude devrait être au fondement même de la conception de la loi fiscale, qui

devrait notamment être conçue de manière à faciliter le contrôle de son respect et à minimiser sa vulnérabilité aux procédés frauduleux.

# Bibliographie

Cette bibliographie est divisée en trois parties :

I - Traités, manuels et ouvrages généraux,

II - Thèses et rapports,

III - Articles.

## I - Traités, manuels et ouvrages généraux

ADAM, François, FERRAND, Olivier, RIOUX, Rémy. *Finances publiques*. Presses de Sciences Po et Dalloz, Amphi, 2010.

ALBERT, Jean-Luc, PIERRE, Jean-Luc, RICHER, Daniel (sous la dir. de). *Dictionnaire de droit fiscal et douanier*. Ellipses, 2007.

ALLAIS, Maurice. *Pour la réforme de la fiscalité : repenser les vérités établies*. C. Juglar, 1990.

ARDANT, Gabriel. *Théorie sociologique de l'impôt*. SEVPEN, 2 tomes, 1965.

ARROW, Kenneth J. *Social choice and individual values*. Yale University Press, 2012.

AUBERGER, Philippe. *L'allergie fiscale*. Calmann-Lévy, 1984.

BELTRAME, Pierre. *La fiscalité en France*. Hachette supérieur, Les fondamentaux - Droit, 2011.

BOUVIER, Michel, ESCLASSAN, Marie-Christine, et LASSALE, Jean-Pierre. *Finances publiques*. LGDJ, 2015.

BOUVIER, Michel. *Introduction au droit fiscal et à la théorie de l'impôt*. L.G.D.J, Systèmes Droit fiscal, 2010.

- BRURON, Jacques. *Le contrôle fiscal*. L.G.D.J, Systèmes, 1991.
- BRURON, Jacques. *Droit pénal fiscal*. L.G.D.J, 1993.
- CABRILLAC, Rémy (sous la dir. de). *Dictionnaire du vocabulaire juridique*. LexisNexis, 2011.
- COASE, Ronald H. *The problem of social cost*. Palgrave Macmillan UK, 1960.
- COLLECTIF. *Mémento Pratique Francis Lefebvre, Fiscal*. Éditions Francis Lefebvre, 2014.
- COLLECTIF. *Mémento Pratique Francis Lefebvre, Sociétés commerciales*, Éditions Francis Lefebvre, 2015.
- COLLECTIF. *Mémento Pratique Francis Lefebvre, Transmission d'entreprise*, Éditions Francis Lefebvre, 2014-2015.
- COLLET, Martin. *Droit fiscal*. PUF, Thémis Droit, 2009.
- COLLET, Martin. *Procédures fiscales. Contrôle, contentieux et recouvrement de l'impôt*. PUF, Thémis Droit, 2011.
- CORNU, Gérard. *Vocabulaire juridique*. Association Henri Capitant, PUF, Quadrige, Dicos poche, 2011.
- COZIAN, Maurice, DEBOISSY, Florence. *Précis de fiscalité des entreprises*. Litec, 38<sup>ème</sup> édition, 2014.
- COZIAN, Maurice. *Précis de fiscalité des entreprises*. LexisNexis, 2015.
- DE LAUZAINGHEIN, Christian, STAUBLE-DE LAUZAINGHEIN, Marie-Hélène, et CABANNES, Xavier. *Droit fiscal*. Dalloz, 2016.
- DECAUX, Emmanuel. *Droit international public*. Dalloz, Hypercours, 2010.
- DEFFAINS, Bruno et LANGLAIS, Éric. *Analyse économique du droit : principes, méthodes, résultats*. De Boeck Supérieur, 2009.
- DEFFAINS, Bruno, FERREY, Samuel. *Agir et juger, Comment les économistes pensent le droit*. Éditions Panthéon-Assas, 2010.
- DEFFAINS, Bruno. *L'économie comme instrument de la recherche juridique*. In : *Quelles perspectives pour la recherche juridique?*. Presses Universitaires de France, 2007. p. 85-88.

DOUAY, Michel. *Le recouvrement de l'impôt*. L.G.D.J, Systèmes Fiscalité, 2005.

DOUET, Frédéric. *Précis de droit fiscal de la famille*. 12<sup>ème</sup> édition, LexisNexis, 2013.

DUBERGÉ, Jean. *Les Français face à l'impôt, essai de psychologie fiscale*. L.G.D.J., 1990.

FENA-LAGUENY, Emmanuelle, MERCIER, Jean-Yves, PLAGNET, Bernard. *Les impôts en France*. Éditions Francis Lefebvre, 2007.

GALE, William G., HINES, James R., et SLEMROD, Joel (ed.). *Rethinking estate and gift taxation*. Brookings Institution Press, 2011.

GOUTHIÈRE, Bruno. *Les impôts dans les affaires internationales : 30 études pratiques*. Éditions Francis Lefebvre, 2012.

GRILLET-PONTON, Dominique. *La famille et le fisc*. PUF, 1998.

GROSCLAUDE, Jacques et MARCHESSOU, Philippe. *Procédures fiscales*. Dalloz, Cours Dalloz, Série Droit public, 2009.

GROSCLAUDE, Jacques et MARCHESSOU, Philippe. *Droit fiscal général*. Dalloz, 2015.

HALLA, Martin et SCHNEIDER, Friedrich. *Taxes and Benefits: Two Distinct Options to Cheat on the State?*. Department of Economics, Johannes Kepler University Linz, Austria, 2005.

HARBERGER, Arnold C. *Taxation and welfare*. Little, Brown, 1974.

HAUFLER, Andreas. *Taxation in a global economy: theory and evidence*. Cambridge University Press, 2001.

HAYEK, Friedrich August. *Law, Legislation and Liberty: A new statement of the liberal principles of justice and political economy*. Routledge, 2012.

KANTOROWICZ, Hermann, CAMPBELL, Archibald Hunter, et GOODHART, Arthur Lehmann. *The definition of law*. Cambridge University Press, 2014.

KEYNES, John Maynard. *Théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie*. Payot, 1942.

LANDAIS, Camille, PIKETTY, Thomas et SAEZ, Emmanuel. *Pour une révolution fiscale, Un impôt sur le revenu pour le XXI<sup>e</sup> siècle*. Seuil, 2011.

LARGUIER, Jean, CONTE, Philippe, et DU CHAMBON, Patrick Maistre. *Droit pénal général*. Dalloz, 2014.

LE CACHEUX, Jacques. *Débat public : Les Français et l'impôt*. Odile Jacob, 2008.

LEFEBVRE, Olivier et al. *L'état de l'Enseignement supérieur et de la Recherche en France n°7*. Ministère de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, 2014.

LEROY, Marc. *La sociologie de l'impôt*. PUF, Que sais-je ?, 2002.

MERLE, Philippe et FAUCHON, Anne. *Droit commercial, Sociétés commerciales*. Dalloz, 2015.

OGUS, Anthony et FAURE, Michael. *Économie du droit : le cas français*. Éditions Panthéon Assas, 2002.

PARISI, Francesco et FON, Vincy. *The economics of lawmaking*. Oxford University Press, 2008.

POSNER, Richard A. *Economic analysis of law*. 1973.

POSNER, Richard A. *How judges think*. Harvard University Press, 2010.

RAWLS, John. *A theory of justice*. Harvard University Press, 2009.

ROTHSCHILD, Casey et SCHEUER, Florian. *Optimal taxation with rent-seeking*. National Bureau of Economic Research, 2011.

SALANIE, Bernard. *Théorie économique de la fiscalité*. Paris, Economica, Économie et statistiques avancées, 2002.

SCHMIDT, Jean et KORNPORST, Emmanuel. *Fiscalité immobilière*. 12<sup>ème</sup> édition, LexisNexis, 2013.

SERLOOTEN, Patrick. *Droit fiscal des affaires, Edition 2015/2016*. Dalloz, 2015.

SLEMROD, Joel. *Tax progressivity and income inequality*. Cambridge University Press, 1996.

SMITH, Adam. *Recherches sur la nature et les causes de la richesse des nations*. Economica, Livres 1 et 2, 2000.

THIESSEN, Ulrich, et al. Fiscal federalism in Western European and selected other countries: centralization or decentralization? What is better for economic growth?. DIW, 2000.

TOCQUEVILLE, Alexis. *L'ancien régime et la révolution française*. Gallimard, coll. Folio/Histoire, 1995.

VON HAYEK, Friedrich August. *La route de la servitude*. Librairie de Médicis, 1946.

WAGNER, Adolph. *Les fondements de l'économie politique*. V. Giard & E. Brière, 1904.

WALRAS, Léon. *Elements of pure economics*. Routledge, 2013.

ZERBE, Richard O. *Efficiency in Law and Economics*. Edward Elgar Publishing, 2014.



## II - Thèses et rapports

BAZART, Cécile. *La fraude fiscale : modélisation du face à face État-contribuables*. Thèse de doctorat. Université de Montpellier, 2000.

BÊCHE, Guy. *Le contrôle fiscal*. Rapport d'Information Assemblée Nationale, n° 804, 21 juin 1989.

BENASSY-QUERE, Agnès, BRETIN, Emmanuel, LAHRECHE-REVIL, Amina, MADIES, Thierry et MAYER, Thierry. *La compétitivité fiscale, Complément au rapport Compétitivité du Conseil d'Analyse Économique*. La Documentation Française, 2003.

BOCQUET, Éric. *Rapport d'information - Commission d'enquête sur l'évasion des capitaux et des actifs hors de France et ses incidences fiscales*. Sénat, 2012.

CAHUZAC, Jérôme, CARCENAC, Thierry. *Rapport d'information relatif à la gestion et au contrôle de la TVA*. Assemblée nationale, 2012.

CARREZ, Gilles. *Rapport d'information sur l'application des mesures fiscales contenues dans les lois de finances et dans la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat*. Assemblée nationale, 2009.

CLAEYS, Alain. *Rapport d'information déposé par la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur l'évolution et les conditions de maîtrise du crédit d'impôt en faveur de la recherche*. Assemblée nationale, 2013.

COLLIN, Pierre, COLIN, Nicolas. *Mission d'expertise sur la fiscalité de l'économie numérique, Rapport au ministre de l'Économie et des finances*. Ministère de l'économie et des finances, 2013.

Commission des infractions fiscales. *Rapport annuel à l'attention du Gouvernement et du Parlement, 2013*. Direction générale des finances publiques, 2014.

Commission des infractions fiscales. *Rapport annuel à l'attention du Gouvernement et du Parlement, 2014*. Direction générale des finances publiques, 2015.

Conseil d'État. *Rapport public 2006 - Sécurité juridique et complexité du droit*. La Documentation française, 2006.

Conseil des impôts. *10<sup>ème</sup> rapport au Président de la République relatif à la fiscalité locale*. Journaux officiels, 1989.

Conseil des impôts. *La concurrence fiscale et l'entreprise. 22<sup>ème</sup> rapport au Président de la République*. Journaux officiels, 2004.

Conseil des impôts. *Les relations entre les contribuables et l'administration fiscale : 20<sup>ème</sup> rapport au Président de la République*. Journaux officiels, 2002.

Conseil des prélèvements obligatoires. *Entreprises et "niches" fiscales et sociales - Des dispositifs dérogatoires nombreux*. La Documentation française, 2010.

Conseil des prélèvements obligatoires. *La fiscalité locale*. La Documentation française, 2010.

Conseil des prélèvements obligatoires. *La répartition des prélèvements obligatoires entre générations et la question de l'équité intergénérationnelle*. La Documentation française, 2008.

Conseil des prélèvements obligatoires. *Le patrimoine des ménages*. La Documentation française, 2009.

Conseil des prélèvements obligatoires. *Les prélèvements obligatoires des entreprises dans une économie globalisée*. La Documentation française, 2009.

Cour des comptes. *Rapport public annuel de la Cour des comptes - 2012*. La Documentation française, 2012.

DARBOUSSET, Charley. *Recherches sur la notion de péréquation en droit public*. Thèse de doctorat. Université de La Rochelle, 2011.

DE COURSON, Charles, LÉONARD, Gérard, et al. *Les fraudes et les pratiques abusives : rapport au Premier ministre*. La Documentation française, 1996.

FOUQUET, Olivier. *Améliorer la sécurité juridique des relations entre l'administration fiscale et les contribuables : une nouvelle approche*. Ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, 2008.

GUILLAUME, Henri, OHIER, Mickaël. *Rapport du Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales*. Ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État, 2011.

GUILLUY, Michel. *Les délits pénaux fiscaux : une mise en perspective des droits français, luxembourgeois et internationaux*. Thèse de doctorat. Université de Toulouse, 2011.

LEFEBVRE, Dominique, AUVIGNE, François. *Rapport sur la fiscalité des ménages*. Premier ministre, 2014.

MARINI, Philippe. *L'impôt de solidarité sur la fortune : éléments d'analyse économique pour une réforme de la fiscalité patrimoniale, rapport d'information n° 351 (2003-2004) fait au nom de la commission des finances du Sénat*. Sénat, 2004.

MELLERIO, Olivier. *Transmission de l'entreprise familiale*. Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, 2009.

MELOT, Nicolas. *Territorialité et mondialité de l'impôt : étude de l'imposition des bénéficiaires des sociétés de capitaux à la lumière des expériences française et américaine*. Thèse de doctorat. Université Paris 2, 2002.

NICODÈME, Gaëtan, et al. *Computing effective corporate tax rates: comparisons and results*. European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, 2001.

OCDE. *Lutter contre la planification fiscale agressive par l'amélioration de la transparence et de la communication de renseignements*. Éditions OCDE, 2011.

OCDE. *Lutter contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéficiaires*. Éditions OCDE, 2013.

Public Accounts Committee. *Nineteenth Report*. HM Revenue and Customs: Annual Report and Accounts, 2012.

SAINT-ETIENNE, Christian, LE CACHEUX, Jacques. *Croissance équitable et concurrence fiscale*. La Documentation française, 2005.

THOMAS, Jérôme Nirmal. *Le contrôle fiscal des opérations internationales*. Thèse de doctorat. Université Paris 2, 2003.

### III - Articles

ALLINGHAM, Michael G. et SANDMO, Agnar. Income tax evasion: a theoretical analysis. *Journal of Public Economics*, 1972, vol. 1, no 3-4, p. 323-338.

ALTSHULER, Rosanne et GRUBERT, Harry. Repatriation taxes, repatriation strategies and multinational financial policy. *Journal of Public Economics*, 2003, vol. 87, no 1, p. 73-107.

ANKER, Richard, *et al.* Engel's law around the world 150 years later. *Political Economy Research Institute Working Paper No*, 2011, vol. 247.

ARNOLD, Brian J. The taxation of Income from Services under tax treaties: cleaning up the Mess. *Bulletin for International Taxation*, 2011, vol. 65, no 2.

AVI-YONAH, Reuven et CLAUSING, Kimberly. Reforming Corporate Taxation in a Global Economy: A Proposal to Adopt Formulary Apportionment. *The Brookings Institution*, 2007.

BARGAIN, Olivier, ORSINI, Kristian, et PEICHL, Andreas. Comparing labor supply elasticities in Europe and the United States new results. *Journal of Human Resources*, 2014, vol. 49, no 3, p. 723-838.

BAUDUIN, Nicolas, LEGENDRE, François, et L'HORTY, Yannick. Les baisses de cotisations sociales ultramarines. *Revue française d'économie*, 2009, vol. 24, no 3, p. 167-193.

BERNASCONI, Michele. Redistributive taxation in democracies: Evidence on people's satisfaction. *European Journal of Political Economy*, 2006, vol. 22, no 4, p. 809-837.

BIERBRAUER, Felix J., BOYER, Pierre C., et al. Efficiency, Welfare, and Political Competition. *The Quarterly Journal of Economics*, 2016, vol. 131, no 1, p. 461-518.

BITTKER, Boris I. Equity, efficiency, and income tax theory: Do misallocations drive out inequities. *San Diego L. Rev.*, 1978, vol. 16, p. 735.

BLANCHET, Didier et MONFORT, Jean-Alain. Croissance, transferts et inégalités entre générations. *Économie & prévision*, 2002, no 3, p. 79-94.

BOUVIER, Michel. Éditorial: La lutte contre l'évasion fiscale internationale: répression ou prévention?. *Revue Française de Finances Publiques*, 2010, no 110, p. V.

BOUVIER, Michel. *La sécurité fiscale : une politique publique à part entière*. *Revue française de finances publiques* n° 130 – 2015, p. 7-47.

BUCOVETSKY, Sam et WILSON, John Douglas. Tax competition with two tax instruments. *Regional Science and Urban Economics*, 1991, vol. 21, no 3, p. 333-350.

CALABRESI, Guido. An Exchange: About Law and Economics: A Letter to Ronald Dworkin. *Hofstra L. Rev.*, 1979, vol. 8, p. 553.

CALLONNEC, Gaël, REYNÈS, Frédéric, et TAMSAMANI, Y. Une évaluation macroéconomique et sectorielle de la fiscalité carbone en France. *Revue de l'OFCE*, 2011, vol. 120, p. 123-153.

CLAUSING, Kimberly A. Corporate tax revenues in OECD countries. *International tax and public finance*, 2007, vol. 14, no 2, p. 115-133.

CLERC, Denis. Fiscalité et équité: propositions pour un débat. *L'Économie politique*, 2010, no 3, p. 7-20.

COLLIARD, Jean-Édouard et MONTIALOUX, Claire. Une brève histoire de l'impôt. *Regards croisés sur l'économie*, 2007, no 1, p. 56-65.

COMBET, Emmanuel, GHERSI, Frédéric, HOURCADE, Jean-Charles, *et al.* La fiscalité carbone au risque des enjeux d'équité. *Revue française d'économie*, 2010, vol. 25, no 2, p. 59-91.

COOTER, Robert D. Expressive law and economics. *University of Munich, Center for Economic Studies, Working Paper*, 1998, no 161.

COWELL, Frank A. Tax evasion and inequity. *Journal of Economic Psychology*, 1992, vol. 13, no 4, p. 521-543.

DARBY, Joseph et LEMASTER, Kelsey. Double irish more than doubles the tax saving: Hybrid structure reduces irish, US and worldwide taxation. *International Tax Strategies*, 2007, vol. 11, no 9, p. 2-16.

DEFFAINS, Bruno et FERREY, Samuel. Théorie du droit et analyse économique. *Droits*, 2007, no 1, p. 223-254.

DEFFAINS, Bruno, DEMOUGIN, Dominique, et FLUET, Claude. Économie des procédures judiciaires. *Revue économique*, 2007, vol. 58, no 6, p. 1265-1290.

DEFFAINS, Bruno. Le défi de l'analyse économique du droit : le point de vue de l'économiste. Petites Affiches N°99 sous la direction de G. Canivet, B. Deffains, M-A. Frison-Roche. 2005.

DEVEREUX, Michael P. et MAFFINI, Giorgia. The impact of taxation on the location of capital, firms and profit: A survey of empirical evidence. 2007.

DEVEREUX, Michael P., GRIFFITH, Rachel, KLEMM, Alexander, *et al.* Corporate income tax reforms and international tax competition. *Economic policy*, 2002, p. 449-495.

DEVEREUX, Michael P., LOCKWOOD, Ben, et REDOANO, Michela. Do countries compete over corporate tax rates?. *Journal of Public Economics*, 2008, vol. 92, no 5, p. 1210-1235.

DIAMOND, Peter et SAEZ, Emmanuel. The case for a progressive tax: from basic research to policy recommendations. *The Journal of Economic Perspectives*, 2011, vol. 25, no 4, p. 165-190.

DIDIER, Philippe. La notion de concurrence fiscale. *Archives de philosophie du droit*, 2002, no 46, p. 103-115.

DOMINGUES DOS SANTOS, Manon, LEHMANN, Etienne, *et al.* Wage Rigidity or Fiscal Redistribution: The credibility Issue. *Economics Bulletin*, 2012, vol. 32, p. 2801-2807.

DREYER, Antoine, SAVOYE, Bertrand. Une analyse comparative des entreprises des DOM et de la métropole. *Économie et statistique*, 2013, vol. 462, no 1, p. 99-123.

FELDSTEIN, Martin. On the theory of tax reform. *Journal of Public Economics*, 1976, vol. 6, no 1, p. 77-104.

FORGEOT, Gérard et STARZEC, Christophe. L'impact redistributif des impôts indirects en France. *Économie publique*, 2003, no 13, p. 165-205.

GODEFROY, Raphaël. Les taxes sur les cigarettes sont-elles régressives?. *Économie publique/Public economics*, 2004, no 13.

GORDON, Roger H. Can capital income taxes survive in open economies?. *The Journal of Finance*, 1992, vol. 47, no 3, p. 1159-1180.

GRAETZ, Michael J. et WILDE, Louis L. The economics of tax compliance: Fact and fantasy. *National Tax Journal*, 1985, vol. 38, no 3, p. 355-363.

GROSS, David M., *99 Tactics of Successful Tax Resistance Campaigns*, CreateSpace Independent Publishing Platform, 2014.

HARBERGER, Arnold C. et COUNTRIES, Of Tax Policy In Developing. Reflections on distributional considerations and the public finances. *Module for World Bank Course on Practical Issues of Tax Policy in Developing Countries*, 2003.

HARBERGER, Arnold C. Taxation and Income Distribution: Myths and Realities. *The challenges of tax reform in a global economy*, 2006, p. 13-37.

HICKS, John R. The foundations of welfare economics. *The Economic Journal*, 1939, vol. 49, no 196, p. 696-712.

HUNGERBÜHLER, Mathias et LEHMANN, Etienne. On the optimality of a minimum wage: New insights from optimal tax theory. *Journal of Public Economics*, 2009, vol. 93, no 3, p. 464-481.

HUNGERBÜHLER, Mathias, LEHMANN, Etienne, PARMENTIER, Alexis, *et al.* Optimal redistributive taxation in a search equilibrium model. *The Review of Economic Studies*, 2006, vol. 73, no 3, p. 743-767.

JACQUET, Laurence et LEHMANN, Etienne. The optimal marginal tax rates with both extensive and intensive responses. *Work in Progress*, 2009.

JONES, Larry E., MANUELLI, Rodolfo E., et ROSSI, Peter E. On the optimal taxation of capital income. *Journal of economic theory*, 1997, vol. 73, no 1, p. 93-117.

JULLIEN, Bruno. Participation constraints in adverse selection models. *Journal of Economic Theory*, 2000, vol. 93, no 1, p. 1-47.

KAPLOW, Louis et SHAVELL, Steven. Why the legal system is less efficient than the income tax in redistributing income. *J. Legal Stud.*, 1994, vol. 23, p. 667.

KLEINBARD, Edward D. Stateless income. *Florida Tax Review*, 2011, vol. 11, p. 699.

KLEINBARD, Edward D. Throw territorial taxation from the train. *Tax Notes International*, 2007, vol. 46, no 1, p. 63.

LANDES, William M. et POSNER, Richard A. Trademark law: an economic perspective. *The Journal of Law & Economics*, 1987, vol. 30, no 2, p. 265-309.

LASCOUMES, Pierre et SERVERIN, Evelyne. Théories et pratiques de l'effectivité du droit. *Droit et société*, 1986, vol. 2, no 1, p. 101-124.

LASCOUMES, Pierre. Sanction des fautes ou gestion des illégalismes: l'hétérogénéisation du droit pénal. Un exemple, la répression fiscale. *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, 1983, vol. 10, p. 125-156.

LEE, Jim. Family firm performance: Further evidence. *Family business review*, 2006, vol. 19, no 2, p. 103-114.

LEHMANN, Etienne et VAN DER LINDEN, Bruno. On the optimality of search matching equilibrium when workers are risk averse. *Journal of Public Economic Theory*, 2007, vol. 9, no 5, p. 867-884.

LEHMANN, Etienne, PARMENTIER, Alexis, et VAN DER LINDEN, Bruno. Optimal income taxation with endogenous participation and search unemployment. *Journal of Public Economics*, 2011, vol. 95, no 11, p. 1523-1537.

LEHMANN, Etienne, SIMULA, Laurent, et TRANNOY, Alain. Tax Me If You Can! Optimal Nonlinear Income Tax between Competing Governments. *Uppsala University, Department of Economics*, 2013.

LEHMANN, Etienne. A la recherche d'une fiscalité optimale des revenus. *Revue française d'économie*, 2013, vol. 28, no 1, p. 159-204.

LUCAS, Robert E. et STOKEY, Nancy L. Optimal fiscal and monetary policy in an economy without capital. *Journal of monetary Economics*, 1983, vol. 12, no 1, p. 55-93.

MCDANIEL, Paul R. et REPETTI, James R. Horizontal and vertical equity: the Musgrave/Kaplow exchange. *Fla. Tax Rev.*, 1992, vol. 1, p. 607.



MIRRLEES, James A. An exploration in the theory of optimum income taxation. *The review of economic studies*, 1971, vol. 38, no 2, p. 175-208.

MIRRLEES, James A. Les impôts. Pourquoi? Combien?. *Revue française d'économie*, 2001, vol. 15, no 4, p. 3-18.

MIRRLEES, James. The theory of optimal taxation., In K. Arrow and M. Intriligator (Eds.), *Handbook of Mathematical Economics*, Volume 3, Chapter 24, pp. 1197–1249. North Holland.13.

MULLER-LAGARDE, Yvonne. La normalisation comptable internationale: de l'État de droit au droit sans l'État. *Cités*, 2016, no 4, p. 65-76.

OATES, Wallace E. An essay on fiscal federalism. *Journal of economic literature*, 1999, vol. 37, no 3, p. 1120-1149.

PARTOUCHE, Harry et OLIVIER, Matthieu. Le taux de taxation implicite des bénéfiques en France. *Lettre Trésor-Eco*, 2011, no 88.

PERSSON, Torsten, ROLAND, Gérard, et TABELLINI, Guido. The Theory of Fiscal Federalism: What Does it Mean for Europe?. *Innocenzo Gasparini Institute for Economic Research, Bocconi University*, 1996.

PIGOU, Arthur Cecil. *The economics of welfare*. Palgrave Macmillan, 2013

PIKETTY, Thomas et SAEZ, Emmanuel. How progressive is the US federal tax system? A historical and international perspective. *National Bureau of Economic Research*, 2006.

PIKETTY, Thomas, SAEZ, Emmanuel, et STANTCHEVA, Stefanie. Optimal taxation of top labor incomes: A tale of three elasticities. *National Bureau of Economic Research*, 2011.

PIKETTY, Thomas. La redistribution fiscale face au chômage. *Revue française d'économie*, 1997, vol. 12, no 1, p. 157-201.

POLINSKY, A. Mitchell et SHAVELL, Steven. Economic analysis of law. *Harvard Law and Economics Discussion Paper*, 2005, no 536.

POSNER, Richard A. The rule of reason and the economic approach: Reflections on the Sylvania decision. *The University of Chicago Law Review*, 1977, vol. 45, no 1, p. 1-20.

POSNER, Richard A. Theories of economic regulation. *Bell Journal of Economics & Management Science*. 1974, Vol.5, 22-50.

ROMER, Paul M. Increasing returns and long-run growth. *The journal of political economy*, 1986, p. 1002-1037.

SAEZ, Emmanuel. Using elasticities to derive optimal income tax rates. *The review of economic studies*, 2001, vol. 68, no 1, p. 205-229.

SALIN, Pascal. Le mythe de l'harmonisation fiscale. *Revue française d'économie*, 1988, vol. 3, no 3, p. 135-158.

SANDMO, Agnar. Optimal taxation: An introduction to the literature. *Journal of public economics*, 1976, vol. 6, no 1, p. 37-54.

SEADE, Jesus. On the sign of the optimum marginal income tax. *The Review of Economic Studies*, 1982, vol. 49, no 4, p. 637-643.

SIMULA, Laurent et TRANNOY, Alain. Imposition optimale sur le revenu et théorie des incitations: un chassé-croisé. *Regards croisés sur l'économie*, 2007, no 1, p. 182-199.

SIMULA, Laurent et TRANNOY, Alain. Incidence de l'impôt sur les sociétés. *Revue française d'économie*, 2009, vol. 24, no 3, p. 3-39.

SIMULA, Laurent et TRANNOY, Alain. L'impact du vote avec les pieds sur le barème d'imposition optimale du revenu. *Revue économique*, 2006, vol. 57, no 3, p. 517-527.

SIMULA, Laurent et TRANNOY, Alain. Optimal linear income tax when agents vote with their feet. *FinanzArchiv/Public Finance Analysis*, 2006, p. 393-415.

SIMULA, Laurent et TRANNOY, Alain. Shall we keep the highly skilled at home? The optimal income tax perspective. *Social Choice and Welfare*, 2012, vol. 39, no 4, p. 751-782.

SIMULA, Laurent et TRANNOY, Alain. When Kolm Meets Mirrlees: ELIE. In: *Social Ethics and Normative Economics*. Springer Berlin Heidelberg, 2011. p. 193-216.

SINN, Hans-Werner. Capital Income Taxation and Resource Allocation. *Economics*, 1987, vol. 94, p. 433-436.

SLEMROD, Joel. Cheating ourselves: The economics of tax evasion. *The journal of economic perspectives*, 2007, vol. 21, no 1, p. 25-48.

SOLOW, Robert M. A contribution to the theory of economic growth. *The quarterly journal of economics*, 1956, p. 65-94.

SRAER, David et THESMAR, David. Performance and behavior of family firms: Evidence from the French stock market. *Journal of the European Economic Association*, 2007, vol. 5, no 4, p. 709-751.

STERDYNIAK, Henri. *Faut-il remettre en cause la politique familiale française?*. *Revue de l'OFCE*, 2011, n° 116.

STIGLITZ, Joseph E. et DASGUPTA, Partha. Differential taxation, public goods, and economic efficiency. *The Review of Economic Studies*, 1971, vol. 38, no 2, p. 151-174.

STIGLITZ, Joseph E. Self-selection and Pareto efficient taxation. *Journal of Public Economics*, 1982, vol. 17, no 2, p. 213-240.

STIGLITZ, Joseph E. Utilitarianism and horizontal equity: The case for random taxation. *Journal of Public Economics*, 1982, vol. 18, no 1, p. 1-33.

TABELLINI, Guido et DAVERI, Francesco. Unemployment, Growth and taxation in industrial countries. *Center for Economic Policy Research, Discussion Paper*, 1997, vol. 1681

TANZI, Vito. Inflation, indexation and interest income taxation. *PSL Quarterly Review*, 2014, vol. 29, no 116.

THÉRET, Bruno. Néo-libéralisme, inégalités sociales et politiques fiscales de droite et de gauche dans la France des années 1980: identité et différences, pratiques et doctrines. *Revue française de science politique*, 1991, p. 342-381.

THIERRY, Jean-Baptiste. *Agir et juger, Comment les économistes pensent le droit*: B. Deffains, S. Ferey. 2011.

THIREAU, Véronique. L'analyse économique du droit ou « Law and economics ». *Revue Juridique Nîmoise*, 2012, p. p. 207 à 214.

VOLKERINK, Bjørn, STURM, Jan-Egbert, et DE HAAN, Jakob. Tax ratios in macroeconomics: Do taxes really matter?. *Empirica*, 2002, vol. 29, no 3, p. 209-224.

WEIL, David N. The saving of the elderly in micro and macro data. *The Quarterly Journal of Economics*, 1994, p. 55-81.

# Table des matières

<b>INTRODUCTION</b>	<b>16</b>
1. L'impôt est une donnée, mais pas une fatalité : il peut être efficace et équitable	17
2. L'efficacité et l'équité sont, en outre, deux objectifs globalement compatibles et complémentaires	19
3. Définitions des termes essentiels	21
4. Typologie des prélèvements obligatoires	23
5. Aperçu de la structure des prélèvements obligatoires en France	25
5.1. Les impôts sur le revenu et les cotisations assises sur le revenu	25
5.2. D'autres impôts sont assis sur la dépense	28
5.3. Les impôts sur le capital	28
5.4. Certaines cotisations sociales sont assises uniquement sur les salaires bruts	31
6. Originalité de notre réflexion et intérêt de la démarche adoptée	32
7. Présentation du cheminement intellectuel qui guidera notre réflexion	33

## **PARTIE 1 – LES CARACTERISTIQUES ENDOGENES DE LA FISCALITE FRANÇAISE ONT UN IMPACT DEFAVORABLE SUR SON EFFICACITE ET SON EQUITE**

### **Introduction**

#### **TITRE 1 – Certaines caractéristiques du système fiscal français entravent son efficacité**

Chapitre introductif	38
Section 1. Pourquoi l'efficacité est-elle nécessaire ?	38
Section 2. Comment mesurer l'efficacité d'un impôt ?	40
Chapitre 1 – La complexité de l'impôt nuit fortement à son efficacité	50
Section 1. Le système fiscal français se distingue par une extrême complexité	50
§ 1. Dans l'idéal, la fiscalité devrait être simple	50
§ 2. Or, la fiscalité française s'illustre par un degré de complexité particulièrement élevé	52

Section 2. Les causes de la complexité du système fiscal sont multiples	53
§ 1. Les causes de la complexité de l'impôt sont en partie historiques	53
§ 2. Les raisons de la complexité tiennent également aux caractéristiques de la législation fiscale	55
§ 3. Les structures de gestion de l'impôt sont elles-mêmes complexes	60
Section 3. La complexité de la fiscalité française nuit à sa lisibilité et a des conséquences néfastes sur son efficacité	61
§ 1. Le niveau des prélèvements obligatoires est peu lisible, ce qui pose problème dans un contexte de concurrence fiscale	64
A. Des taux nominaux élevés entraînent un effet d'affichage négatif	64
1. Les taux nominaux élevés conduisent à surestimer la charge fiscale, car les assiettes sont étroites	64
2. L'IS, par exemple, présente un taux nominal élevé et une assiette étroite	65
2.1. La France maintient un taux d'IS élevé	65
2.2. Le taux nominal de l'IS ne reflète pas l'ampleur réelle de l'imposition des bénéficiaires	66
2.3. D'autres pays ont choisi de baisser le taux et d'élargir l'assiette de l'IS, ce qui par contraste nuit à la perception de l'imposition des bénéficiaires en France	72
3. Les droits de mutations pâtissent aussi d'une perception surestimée	74
4. Un effet d'affichage négatif pèse également sur la fiscalité des revenus des particuliers	74
B. Le périmètre d'action de l'État, très étendu en France, brouille la lisibilité du niveau d'imposition	76
§ 2. Outre la question du niveau des taux, la complexité de la structure et de l'organisation du système fiscal français est nuisible	80
A. Le consentement à l'impôt est fragilisé par sa complexité	80
B. La complexité et l'illisibilité de l'impôt nuisent à sa compréhension	84
C. La complexité et l'illisibilité sont une source d'insécurité juridique, donc d'inefficacité du système fiscal	87

D. La complexité de la fiscalité peut nuire à l'activité économique – l'exemple de la fiscalité des successions	89
Section 4. Un certain nombre de solutions peuvent être envisagées pour remédier à ce problème	97
§ 1. Plusieurs voies peuvent être explorées pour réduire la complexité de la fiscalité française	97
A. Comment simplifier le système fiscal ?	97
B. Les limites de la simplification : si elle est favorable à l'efficacité, elle peut entrer en conflit avec l'équité	98
§ 2. Comment améliorer la lisibilité – et donc l'efficacité – du système fiscal ?	101
§ 3. Quelles solutions permettraient d'accroître la sécurité juridique et, partant, l'efficacité du système fiscal ?	102
A. Le rescrit fiscal	102
B. Des efforts de communication et de prévention	104
Chapitre 2 – Le système fiscal est pétri d'incohérences, qui desservent son efficacité	107
Section 1. Les objectifs poursuivis par la législation fiscale ne sont pas toujours cohérents	107
§ 1. L'accumulation de plusieurs mesures fiscales au service d'un même objectif est source d'inefficacité.	107
§ 2. Certains dispositifs sont inefficaces car ils poursuivent des objectifs multiples	113
§ 3. Les objectifs du système fiscal sont parfois contradictoires	116
Section 2. Les objectifs du système fiscal ne sont parfois pas énoncés de façon adéquate	121
§ 1. Les objectifs poursuivis par le système fiscal sont parfois fluctuants	121
§ 2. Certains dispositifs fiscaux ou sociaux dérogatoires ont des objectifs mal définis et peu clairs	122
§ 3. Certains dispositifs ou prélèvements n'ont pas d'objectif du tout	123
§ 4. Certaines mesures persistent alors qu'elles sont devenues sans objet	125
Section 3. La fiscalité est parfois inadaptée à ses objectifs	128
§ 1. Certains prélèvements sont inefficaces car ils ont été créés sans réflexion préalable	128
§ 2. Certains dispositifs sont inefficaces car ils sont sous-calibrés par rapport à leur objectif	129

§ 3. Le phénomène de captation des avantages par des intermédiaires nuit à l'efficacité des dispositifs incitatifs	131
§ 4. L'outil fiscal choisi est parfois inadapté à l'objectif	134
Conclusion du titre 1	136
<b>Titre 2 – La recherche d'équité est contrariée par certains éléments de la structure de la fiscalité française</b>	<b>137</b>
Chapitre introductif	137
Chapitre 1 – Les limites de la progressivité et de la redistribution du système fiscal affectent son équité	144
Section 1. Introduction	144
§ 1. Progressivité, proportionnalité, régressivité : définitions	144
§ 2. Fiscalité et redistribution	145
Section 2. Le manque de progressivité des prélèvements obligatoires obère leur équité	149
§ 1. La progressivité est un instrument d'équité verticale	149
§ 2. Dans le système fiscal français, des prélèvements progressifs côtoient des prélèvements proportionnels	150
§ 3. Plusieurs obstacles limitent la progressivité du système fiscal français	155
A. La progressivité de certains prélèvements est atténuée par les allègements dont ils sont assortis	155
B. La progressivité de l'IRPP connaît d'importantes limites	158
1. Le traitement différentiel des différents revenus catégoriels entrave la progressivité de l'IRPP	158
2. L'existence d'effets de seuil contrarie la progressivité de l'IRPP	160
3. Le quotient familial est un outil d'équité horizontale, mais qui peine à remplir son objectif	162
3.1. Comment fonctionne le quotient familial ?	163
3.2. Quel est l'impact du quotient familial sur le calcul de l'impôt ?	164
3.3. Le quotient familial n'a d'intérêt qu'en combinaison avec un barème progressif	166
3.4. L'application du quotient familial peut être paradoxalement régressive et non redistributive	166
§ 4. Certaines mesures ont été prises récemment en faveur d'une progressivité accrue du système fiscal français.	168



Section 3. La redistribution opérée par le système fiscal est dans certains cas inefficace ou inadaptée	171
§ 1. L'insuffisance de la progressivité des prélèvements obligatoires entrave la redistribution	171
A. Le lien entre progressivité et redistribution est complexe	171
B. Parmi les prélèvements obligatoires, lesquels sont redistributifs ?	176
C. La faiblesse des prélèvements progressifs obère la redistributivité du système fiscal	178
§ 2. Certaines catégories de contribuables reçoivent un traitement fiscal privilégié de façon injustifiée, ce qui entraîne une redistribution dans un sens inapproprié	184
A. La fiscalité applicable aux retraités entraîne, dans certains cas, une iniquité intergénérationnelle	184
B. Les dispositifs dérogatoires dont bénéficie l'Outre-mer paraissent parfois inéquitables	186
Chapitre 2 – Les caractéristiques de l'imposition du capital contrarient parfois l'équité de la fiscalité française	191
Section 1. Certains éléments de la fiscalité du capital favorisent les contribuables les plus aisés, ce qui est incompatible avec l'équité verticale	191
§ 1. Le capital est dans certains cas moins taxé que le travail, ce qui nuit à l'équité verticale	191
A. Les revenus du capital sont perçus principalement par des ménages aisés	192
B. Dans un objectif de justice sociale et de solidarité, les revenus du capital devraient donc être plus lourdement imposés que les revenus du travail	194
C. Comment expliquer le traitement fiscal plus favorable accordé au capital ?	194
§ 2. L'imposition des donations et successions peine à remplir son objectif d'équité verticale	197
Section 2. Certains prélèvements sur le capital sont inéquitables en raison de leur assiette	199
§ 1. Les taxes foncières nuisent à l'équité du fait de la nature de leur assiette	199
§ 2. L'ISF est paradoxalement peu redistributif, et s'avère peu équitable en raison de son assiette	204
Conclusion du titre 2	208

<b>Conclusion de la partie 1</b>	<b>209</b>
<b>PARTIE 2 – LES COMPORTEMENTS D'EVITEMENT DE L'IMPOT, QUI NAISSENT EN PARTIE DES CARENCES DU SYSTEME FISCAL, NUISENT A SON EFFICACITE ET A SON EQUITE</b>	<b>210</b>
<b>Introduction</b>	<b>211</b>
<b>TITRE 1 – L'optimisation et la fraude fiscales nuisent à l'efficacité de la fiscalité</b>	<b>217</b>
Chapitre 1 – L'optimisation est un facteur d'inefficacité fiscale	217
Section 1. L'impact négatif de l'optimisation sur l'efficacité du système fiscal implique plusieurs mécanismes	218
§ 1. L'optimisation fiscale entraîne une perte de recettes fiscales, et réduit donc l'efficacité de la fiscalité	218
§ 2. L'optimisation est source d'inefficacité car elle repose sur le détournement de l'esprit des dispositifs incitatifs et l'exploitation d'effets d'aubaine	226
A. L'optimisation peut détourner les incitations fiscales, et nuit donc à leur efficacité	226
B. Les causes de ce phénomène sont multiples	228
C. De nombreux exemples témoignent de ce phénomène	229
1. Le dévoiement du crédit impôt recherche nuit à son efficacité	229
2. La fiscalité des zones franches urbaines est détournée dans le cadre de schémas d'optimisation	234
3. La fiscalité des prestations de services au domicile des personnes est la cible de procédés d'optimisation	236
4. Le régime des loueurs en meublé professionnels pâtit de procédés d'optimisation	238
§ 3. L'optimisation remet en cause le consentement à l'impôt, donc son efficacité	242
Section 2. Les causes de l'optimisation sont multiples	242
§ 1. La concurrence entre les différents systèmes fiscaux est une cause d'optimisation	242
§ 2. La gestion des pratiques d'optimisation par l'État est inappropriée et insuffisante	248
A. L'optimisation est insuffisamment encadrée	248
B. L'optimisation est parfois encouragée par le législateur	249

§ 3. L'encadrement de l'optimisation devrait être renforcé par le législateur, qui doit toutefois veiller à ne pas sacrifier l'efficacité de la fiscalité au profit de son équité	256
A. Plusieurs recommandations peuvent être formulées pour contenir l'ampleur de l'optimisation	256
B. Dans un contexte de concurrence fiscale, la recherche d'efficacité peut entrer en conflit avec l'équité	261
1. La concurrence fiscale pose un défi à l'équité du système fiscal	261
2. Les contribuables les plus mobiles peuvent exploiter la concurrence fiscale à leur profit	261
§ 3. Plusieurs voies peuvent être explorées pour mieux concilier efficacité et équité malgré la concurrence fiscale	271
Chapitre 2 – La fraude est une source d'inefficacité	275
Section 1. La fraude à la TVA, par exemple, représente une perte de recettes massive	277
§ 1. La TVA est devenue un prélèvement vulnérable à la fraude	278
§ 2. La TVA sur les quotas d'émission des CO <sub>2</sub> a été au centre d'une fraude d'une ampleur inédite	279
Section 2. Le système fiscal français est trop vulnérable à la fraude, ce qui nuit à son efficacité	282
§ 1. Le cas du marché des quotas de CO <sub>2</sub>	283
§ 2. Les facteurs de vulnérabilité du système fiscal en général	285
Conclusion du titre 1	290
<b>TITRE 2 – L'évasion fiscale est une source d'iniquités</b>	<b>291</b>
Chapitre 1 – L'optimisation est une pratique foncièrement inéquitable	291
Introduction – Le caractère inique de l'optimisation tient à son coût élevé	293
Section 1. L'optimisation favorise les grandes entreprises et les firmes multinationales	297
§ 1. L'optimisation est source d'iniquités, car les grandes entreprises y recourent plus massivement, et paient donc moins d'impôts que les PME	297
A. Mesure du phénomène	297
1. En France : les grands groupes paient moins d'impôts	297
2. En Europe également	301

B. L'optimisation fait partie des facteurs responsables de l'écart d'imposition entre les grandes entreprises et les autres	303
§ 2. Si l'optimisation bénéficie principalement aux grandes entreprises, c'est notamment parce qu'elles sont plus mobiles	305
A. Les prix de transfert constituent un levier d'optimisation qui n'est opérant que dans une configuration transnationale	309
B. Le versement de redevances relatives à des droits de propriété intellectuelle représente un cas particulier de prix de transfert et un puissant levier d'optimisation	314
1. Le versement de redevances est un outil d'optimisation efficace et très utilisé	314
2. Le « double irlandais » et le « sandwich hollandais » sont l'un des montages les plus fréquents dans ce domaine	316
3. Comment ces pratiques sont-elles encadrées ?	327
C. La sous-capitalisation est également un instrument d'optimisation à la portée des entreprises ayant une assise transnationale	328
Section 2. Pour les particuliers, les nombreuses possibilités d'optimisation en matière de droits de donation et de succession, sont à l'origine d'iniquités	333
§ 1. Les droits de mutations à titre gratuit peuvent être fortement optimisés	333
§ 2. Les possibilités d'optimisation en matière de transmission du patrimoine reposent essentiellement sur le démembrement de propriété	334
A. Qu'est-ce que le démembrement de propriété ?	334
B. Le démembrement de propriété peut être utilisé comme un outil pour optimiser des successions	337
§ 3. Cette situation est inéquitable car le démembrement de propriété est une technique d'optimisation complexe, donc réservée aux contribuables les plus aisés	347
A. Le démembrement de propriété est un procédé complexe	347
B. Si le démembrement en lui-même est complexe, les montages faisant appel à ce procédé le sont plus encore	348
Chapitre 2 – La fraude fiscale est un obstacle à l'équité	353
Section 1. Certes, la fraude est beaucoup plus répandue et accessible que l'optimisation	353
Section 2. La fraude est toutefois aussi inéquitable que l'optimisation, car certains en tirent plus de gain que d'autres	355

§ 1. Certains types de fraude sont seulement accessibles aux contribuables aisés	356
§ 2. La fraude est source d'iniquité car tous les contribuables n'ont pas la même probabilité d'être contrôlés	359
Conclusion du titre 2	365
<b>Conclusion de la partie 2</b>	<b>366</b>
<b>CONCLUSION GÉNÉRALE</b>	<b>367</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b>	<b>372</b>

## **Résumé :**

La France, de même que tous les pays développés à économie de marché, possède une fiscalité élaborée et complexe, faite d'un grand nombre de prélèvements obligatoires. Le législateur poursuit, dans la détermination de sa politique fiscale, plusieurs objectifs. Au rang de ces objectifs figurent notamment l'efficacité et l'équité. Ces finalités de l'impôt obéissent à des logiques différentes, et peuvent parfois s'avérer contradictoires.

Le système fiscal français parvient-il à atteindre ces objectifs? Divers concepts et situations – par exemple les niches fiscales et l'optimisation fiscale – étudiés dans le cas français mais également dans une perspective comparative internationale, en analysant plusieurs types de taxes et impôts, permettront d'éclairer la manière dont les politiques fiscales se positionnent au regard de l'équité et de l'efficacité, et de formuler des recommandations pour résoudre de façon optimale le dilemme entre efficacité et équité des prélèvements obligatoires.

*Descripteurs : fiscalité, équité, efficacité, impôt, politique fiscale*

## **Title and Abstract:**

Like all economically developed countries, France has an intricate and elaborate tax system, with a significant number of tax and social security contributions. The French legislature conducts its tax policy with various goals in mind. Uppermost among these goals are efficiency and equity. The rationales behind each of these aims are quite different and sometimes prove contradictory.

To what extent does the French tax system achieve these objectives? Several concepts and situations - aggressive tax planning and tax exemptions for instance - will be analysed through the example of numerous taxes, both from a national and an international comparative perspective. This will help us determine how well tax policies perform in terms of efficiency and equity, and make recommendations to optimally solve the dilemma between the efficiency and equity of the tax burden.

*Keywords : tax system, efficiency, equity, tax policy, tax*