

N° 457

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

Enregistré à la Présidence du Sénat le 25 mai 2020

PROPOSITION DE RÉSOLUTION

EN APPLICATION DE L'ARTICLE 34-1 DE LA CONSTITUTION,

*demandant au **Gouvernement** de mettre en œuvre une **imposition de solidarité sur le capital afin de renforcer la justice fiscale et sociale et de répondre au défi de financement de la crise sanitaire, économique et sociale du Covid-19,***

PRÉSENTÉE

Par MM. Patrick KANNER, Vincent ÉBLÉ, Claude RAYNAL, Jacques BIGOT, Maurice ANTISTE, Mme Viviane ARTIGALAS, M. Claude BÉRIT-DÉBAT, Mmes Maryvonne BLONDIN, Nicole BONNEFOY, MM. Yannick BOTREL, Martial BOURQUIN, Michel BOUTANT, Thierry CARCENAC, Mme Hélène CONWAY-MOURET, MM. Roland COURTEAU, Michel DAGBERT, Yves DAUDIGNY, Gilbert-Luc DEVINAZ, Jérôme DURAIN, Alain DURAN, Mme Frédérique ESPAGNAC, M. Rémi FÉRAUD, Mme Corinne FÉRET, M. Jean-Luc FICHET, Mmes Martine FILLEUL, Samia GHALI, M. Hervé GILLÉ, Mmes Nadine GRELET-CERTENAIS, Annie GUILLEMOT, Laurence HARRIBEY, MM. Jean-Michel HOULLEGATTE, Olivier JACQUIN, Mme Victoire JASMIN, M. Patrice JOLY, Mme Gisèle JOURDA, MM. Éric KERROUCHE, Bernard LALANDE, Jean-Yves LECONTE, Mme Claudine LEPAGE, M. Jean-Jacques LOZACH, Mme Monique LUBIN, MM. Victorin LUREL, Jacques-Bernard MAGNER, Didier MARIE, Rachel MAZUIR, Mmes Michelle MEUNIER, Marie-Pierre MONIER, M. Franck MONTAUGÉ, Mmes Marie-Françoise PEROL-DUMONT, Angèle PRÉVILLE, Sylvie ROBERT, MM. Jean-Pierre SUEUR, Simon SUTOUR, Mme Sophie TAILLÉ-POLIAN, M. Jean-Claude TISSOT, Mme Nelly TOCQUEVILLE, MM. Jean-Marc TODESCHINI, Jean-Louis TOURENNE, André VALLINI, Mme Sabine VAN HEGHE, M. Yannick VAUGRENARD et les membres du groupe socialiste et républicain,

Sénateurs

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La présente résolution vise à encourager le Gouvernement à mettre en place une imposition de solidarité sur le capital, *a minima* de manière temporaire, afin de financer les dépenses engagées dans le cadre de la lutte contre la crise sanitaire et économique du covid-19.

Le rapport d'évaluation de la transformation de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) en impôt sur la fortune immobilière (IFI) rendu par Vincent ÉBLÉ et Albéric de MONTGOLFIER, Président et Rapporteur général de la commission des finances du Sénat il y a quelques mois, est à ce sujet particulièrement éclairant. Cette proposition de résolution s'appuie donc sur les analyses détaillées et chiffrées les plus récentes existantes.

L'ISF, s'il avait incontestablement ses mérites aux yeux des auteurs de la présente proposition de résolution, était assorti de quelques défauts. C'est en ce sens qu'ils estiment qu'une rénovation profonde du dispositif, accompagnée d'une transformation de son appellation d'« impôt de solidarité sur la fortune » vers « impôt de solidarité sur le capital » (ISC) serait parfaitement utile. Il apparaît en ce sens opportun de proposer d'emblée trois aménagements :

- en premier lieu, un relèvement significatif du seuil d'assujettissement, de 1,3 million d'euros à 1,8 million d'euros, afin de sortir de l'impôt toutes les « petites fortunes » immobilières : près de 40 % des redevables de l'ancien ISF seraient ainsi désormais exonérés, pour un coût légèrement inférieur à 500 millions d'euros (qui pourraient être compensés par une hausse de deux points du prélèvement forfaitaire unique) ;

- en deuxième lieu, le retour du « plafonnement du plafonnement » mis en place sous le Gouvernement d'Alain JUPPÉ et validé expressément par le Conseil constitutionnel, qui permettrait mécaniquement de s'assurer de la progressivité de l'ISC ainsi créé en haut de la distribution des patrimoines, sans toucher les moins fortunés des redevables ;

- enfin, une modernisation des modalités déclaratives fondée sur le recours à des tiers-déclarants, afin de faciliter les démarches des contribuables et de limiter les sous-déclarations.

Sur le fond, il s'agit clairement d'une réponse légitime, citoyenne et pragmatique à la crise de financement qui va découler de la crise sanitaire et économique que traverse notre pays depuis quelques semaines. Il n'est d'ailleurs pas anodin de constater qu'une large majorité de Françaises et de Français appelle de ses vœux la réintroduction d'un ISF ou, plus largement, comme nous le proposons d'une taxation du capital renouvelée.

La mise en œuvre d'un tel ISC, même de manière temporaire si le Gouvernement le souhaite, apparaît incontestablement fondée tant sur le plan éthique et citoyen que sur le plan économique et social.

La crise sanitaire, économique et sociale du covid-19 a rappelé aux tenants de la main invisible et du libéralisme toute l'importance d'un État fort, capable de réguler les activités économiques et de veiller à la recherche d'un intérêt général que les lois du marché ne peuvent garantir seules.

Cette crise est également discriminatoire dans la mesure où elle a frappé et continue de frapper sans conteste plus durement les personnes les plus modestes, comme la caissière de grande surface qui a dû poursuivre son activité professionnelle malgré le risque sanitaire, le ripeur qui a également maintenu son engagement pour le bien-être collectif, le personnel soignant qui fait encore et toujours front dans des conditions difficiles avec courage et abnégation, mais aussi l'ouvrier payé au SMIC qui s'est vu mettre en chômage partiel du fait du confinement, quand les cadres supérieurs ont pu, eux, plus aisément opter pour un télétravail qui leur a permis de conserver l'intégralité de leurs revenus.

Notons par ailleurs que ce sont bien trop souvent les femmes qui ont payé le tribut le plus lourd de cette situation à laquelle s'ajoutent de manière dramatique les difficultés du confinement avec un ou plusieurs enfants dans les situations de familles monoparentales et, trop souvent encore, des violences domestiques en forte hausse.

Cette crise met clairement en exergue une participation différenciée de chacun au bien-être collectif et au bien commun, et ceci très peu de temps après une crise des gilets jaunes qui a témoigné de la violence des fractures sociales ressenties par la population dans notre pays.

Sur le plan des finances publiques, le Président de la République a eu raison d'indiquer que l'ensemble des mesures de lutte contre la crise doivent être prises « quoiqu'il en coûte ». Le groupe socialiste et républicain du Sénat a soutenu d'emblée cette orientation et s'associe encore aujourd'hui à cette logique volontariste. Nous devons tout faire pour, en premier lieu, sauver le plus de vies possible et, en deuxième lieu

pour préserver notre tissu économique et social, nos emplois et nos entreprises. Alors que le confinement semble être désormais derrière nous, c'est la problématique de la relance économique qu'il convient également d'ajouter à ces défis qui nous attendent.

Il convient cependant d'être lucide : en bout de course, il faudra payer ces dépenses, aussi indispensables soient-elle. À ce stade, il est prévu par le Gouvernement de les financer par le déficit et par la dette, et ainsi de reporter la charge de cette crise sur nos enfants et nos petits-enfants. Le groupe socialiste et républicain du Sénat juge cette attitude irresponsable.

Les auteurs de la présente proposition de résolution estiment à cet égard que si la France dispose aujourd'hui de quelques marges de manœuvre financière et budgétaire, cela est en grande partie dû aux efforts d'assainissement des comptes publics qui ont été engagés durant le quinquennat précédent, sous la présidence de François HOLLANDE. Cette crise témoigne, et la comparaison avec l'Allemagne est en l'espèce cruelle, de l'importance d'une bonne tenue des comptes publics pour pouvoir réagir avec vigueur et rapidité dans le cas d'un choc économique extrême comme c'est le cas aujourd'hui.

Ainsi, les dépenses engagées doivent être financées non pas demain, mais aujourd'hui. Il apparaît qu'une réduction des dépenses n'étant pas envisageable sur le plan économique et social, seule une augmentation des recettes peut avoir lieu.

Le choc d'offre et de demande actuel invalide très clairement la mise en œuvre d'une taxation supplémentaire sur les flux, à savoir les revenus ou la consommation.

La seule hypothèse crédible d'un point de vue économique et politique demeure dès lors la taxation du capital. C'est d'ailleurs une piste économique soutenue publiquement par de nombreux économistes de premier plan, comme Esther DUFLO ou encore Thomas PIKETTY pour n'en citer que deux.

À cet égard, il apparaît loin d'être anecdotique de noter que comme la doctrine économique l'a démontré avec constance ces dernières années, c'est l'accumulation du capital qui est aujourd'hui la source de la remontée des inégalités en France mais aussi dans le monde. La crise du covid-19 ne peut ainsi être analysée sans tenir compte d'un contexte économique et social plus global et témoignant de l'opportunité, voire même de la nécessité, de renforcer la justice sociale par le biais d'un rééquilibrage de la fiscalité centrée sur la fiscalité du capital.

Les auteurs de la présente proposition de résolution estiment de plus qu'il est temps de changer le cap fiscal engagé en 2017 sans aucun résultat positif tangible et au détriment des plus fragiles et des plus précaires, La présidence d'Emmanuel MACRON est marquée à ce stade par des allègements sans précédent de la contribution des plus aisés (premier décile mais surtout premier centile) au vivre-ensemble. La suppression de l'ISF par le Gouvernement n'aurait pu se justifier que si elle avait eu pour effet de stimuler fortement l'économie, au point de pouvoir générer des gains en termes d'emploi et de pouvoir d'achat pour l'ensemble de la population. Or, il ressort des travaux d'évaluation conduits par la commission des finances du Sénat mentionné ci-dessus que le gain fiscal lié à la réforme n'a été que peu ou prou réinvesti dans les entreprises françaises, compte tenu notamment des déperditions vers la consommation et le reste du monde.

Plus généralement, les études empiriques les plus récentes suggèrent que l'allègement de la fiscalité au niveau de l'épargnant-actionnaire n'exerce pas d'effet sur l'investissement. Par ailleurs, la baisse du nombre de départs de redevables de l'ISF observée en 2017 (- 256), à supposer qu'elle soit directement liée à la mise en place de l'IFI, représente moins de 0,1 % du total des redevables de l'ISF. Les gains économiques collatéraux associés à cette diminution des départs paraissent limités, dès lors que l'âge moyen des partants (58 ans en 2016) suggère que la plupart n'étaient pas sur le point de démarrer un nouveau projet d'entreprise.

Au total, il apparaît incontestablement que la suppression de l'ISF, qui constituait une forme d'imposition populaire au rendement particulièrement dynamique, répondait avant tout à des motifs idéologiques.

Il ne s'agit pas, à cet égard, d'inverser la logique de la présente proposition de résolution : loin d'une « haine des riches » souvent pointée du doigt par les tenants d'un libéralisme exacerbé, les auteurs de la présente proposition de résolution souhaitent simplement que, dans l'esprit de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789, ces derniers contribuent à due proportion à la solidarité nationale dans ces moments de crise.

La mise en œuvre d'une telle imposition de solidarité sur le capital permettrait de taxer équitablement ce dernier en corrigeant les biais constatés dans le calcul et le recouvrement de l'ISF. Cela permettrait également d'intégrer des incitations fiscales permettant, d'une part, de favoriser l'investissement productif et de décourager les thésaurisations de richesse ne bénéficiant pas à l'économie de notre pays et, d'autre part, d'encourager les investissements respectant les trois piliers du développement durable, et notamment son aspect environnemental.

Tel est l'objet de la présente proposition de résolution qui permettrait de lever des fonds conséquents qui seront pleinement utiles pour le redressement du pays. Les auteurs de la présente proposition appellent le Gouvernement à s'engager sans délai dans cette voie. La création d'une imposition de solidarité sur le capital ne saurait être l'alpha et l'oméga du financement de la crise sanitaire, économique et sociale actuelle, ne serait-ce que parce que son rendement ne serait pas suffisant.

Cependant, ces près de 2,5 milliards de recettes supplémentaires qui en découleraient permettraient d'accroître significativement la justice fiscale dans notre pays et de financer des politiques publiques à destination de celles et ceux qui ont souffert et souffrent encore de cette crise.

Proposition de résolution demandant au Gouvernement de mettre en œuvre une imposition de solidarité sur le capital afin de renforcer la justice fiscale et sociale et de répondre au défi de financement de la crise sanitaire, économique et sociale du Covid-19

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 34-1 de la Constitution,
- ③ Vu le rapport d'information du Sénat n° 42 (2019-2020) – 9 octobre 2019 – de MM. Vincent Eblé et Albéric de Montgolfier, fait au nom de la commission des finances sur l'évaluation de la transformation de l'impôt sur la fortune (ISF) en impôt sur la fortune immobilière (IFI) et de la création du prélèvement forfaitaire unique (PFU),
- ④ Vu la proposition de loi n° 438 (2019-2020) – 15 mai 2020 – du groupe socialiste et républicain du Sénat visant à financer les politiques publiques de réponse à la crise sanitaire et économique du Covid-19 par la réintroduction d'un impôt de solidarité sur la fortune,
- ⑤ Considérant que l'ensemble des travaux économiques récents témoignent d'un accroissement des inégalités en France principalement nourri par une augmentation des inégalités de patrimoine et de capital ;
- ⑥ Considérant qu'en conséquence, de nombreux économistes de premier plan ont appelé à la réintroduction d'un impôt de solidarité sur la fortune, tout comme de nombreuses formations politiques et groupes parlementaires, à des fins de justice fiscale et sociale ;
- ⑦ Considérant que la crise des gilets jaunes de la fin de l'année 2019 a témoigné de la forte injustice ressentie par les Françaises et les Français face à la montée de ces inégalités, renforcée par la politique fiscale et sociale conduite par le Gouvernement depuis 2017 ;
- ⑧ Considérant que la crise du « grand confinement » frappera en premier lieu, une nouvelle fois, les plus précaires de nos concitoyens et creusera une nouvelle fois les inégalités ;
- ⑨ Considérant le besoin de recettes que connaît l'État français du fait de l'engagement, parfaitement légitime en soi, de nombreuses dépenses pour faire face à la pandémie ;
- ⑩ Considérant que la réduction des dépenses de l'État n'est pas envisageable dans de telles circonstances à court terme ;

- ⑪ Considérant que du fait de la nature même de la crise économique en ayant découlé, une taxation accrue de la consommation ou des revenus serait une erreur ;
- ⑫ Considérant en conséquence que seul l'accroissement des déficits et de la dette, d'une part, et une taxation du capital, d'autre part, demeurent des options viables sur le plan théorique ;
- ⑬ Considérant qu'il n'est pas légitime de faire porter le poids financier de cette crise à nos enfants et à nos petits-enfants et qu'il convient donc de mettre en œuvre des mécanismes financiers d'accroissement des recettes par une taxation du capital ;
- ⑭ Considérant que même si ces recettes ne couvriront pas l'intégralité des dépenses supplémentaires engagées, elles représentent, d'une part, des fonds utilisables pour la puissance publique et, d'autre part, un symbole de solidarité citoyenne aujourd'hui nécessaire ;
- ⑮ Considérant que l'impôt de solidarité sur la fortune, supprimé en 2017, disposait de certaines vertus mais également de limites de construction qu'il convient d'intégrer à la réflexion ;
- ⑯ Considérant à cet égard que la proposition de loi n° 438 (2019-2020) – 15 mai 2020 – du groupe socialiste et républicain du Sénat visant à financer les politiques publiques de réponse à la crise sanitaire et économique du covid-19 par la réintroduction d'un impôt de solidarité sur la fortune offre des perspectives intéressantes pour corriger ces défauts ;
- ⑰ Considérant qu'il conviendrait également d'introduire dans cette imposition une distinction entre le capital productif et improductif afin d'encourager les comportements économiques vertueux ;
- ⑱ Considérant qu'il est nécessaire de « verdir » l'imposition du capital afin de favoriser les investissements respectueux des trois piliers du développement durable ;
- ⑲ Invite le Gouvernement à :
- ⑳ Introduire un « impôt de solidarité sur le capital » afin de renforcer la justice fiscale, d'augmenter les recettes de l'État et d'inciter à l'utilisation du capital à des fins conformes à l'intérêt général et à la préservation de l'environnement ;
- ㉑ Utiliser les recettes ainsi dégagées pour financer des politiques publiques de solidarité, notamment en faveur des personnes les plus précaires que la crise sanitaire, économique et sociale actuelle a encore davantage fragilisées.