

N° 91

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

Annexe au procès-verbal de la séance du 22 novembre 2007

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2008, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME II

Fascicule 1

LES CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER

(Première partie de la loi de finances)

(Volume 1 : examen des articles)

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, vice-présidents ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Mme Marie-France Beaufils, M. Roger Besse, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Éric Doligé, André Ferrand, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Christian Gaudin, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Charles Guené, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 189, 276 à 281 et T.A. 49

Sénat : 90 (2007-2007)

ARTICLE 6 - Aménagement du régime fiscal et social des dividendes perçus par les particuliers

Commentaire : le présent article institue une option permettant au contribuable d'opter en faveur d'un prélèvement libératoire à la source de 18 % sur les dividendes des sociétés européennes, l'imposition au barème de l'impôt sur le revenu, après abattements, demeurant le régime de droit commun.

I. LE DROIT EXISTANT

Depuis 2005 et la suppression du mécanisme de l'avoir fiscal, les distributions de revenus de capitaux mobiliers imposés au barème :

- bénéficient d'un premier abattement de 40 % de leur montant puis d'un second abattement égal à 1.525 euros pour les célibataires et à 3.050 euros pour les couples soumis à imposition commune ;

- ouvrent droit à un crédit d'impôt égal à 50 % des dividendes. Ce crédit d'impôt est toutefois plafonné à 115 euros par an pour une personne seule et à 230 euros pour un couple soumis à imposition commune.

A. LA FISCALITÉ DES DIVIDENDES

Le 2° du 3 de l'article 158 du code général des impôts prévoit que les dividendes distribués sont retenus pour le calcul de l'impôt sur le revenu pour 60 % de leur montant, soit un abattement de 40 %. L'abattement avait été introduit au taux de 50 % pour les dividendes perçus à compter du 1^{er} janvier 2005 afin de compenser la suppression de l'avoir fiscal. Il a été réduit à compter du 1^{er} janvier 2006 en raison de la réforme par la loi de finances pour 2006 de l'impôt sur le revenu, intégrant au barème l'abattement de 20 % sur les traitements, salaires et pensions.

Cet abattement vise à éviter la double imposition des bénéficiaires des entreprises, déjà assujettis au titre de l'impôt sur les sociétés au taux de 33,33 %.

Pour bénéficier de l'abattement de 40 %, les dividendes doivent être distribués par une société soumise à l'impôt sur les sociétés ou à un impôt étranger équivalent, établie en France, dans un Etat de la communauté européenne ou dans un Etat ou territoire ayant conclu avec notre pays une convention fiscale en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôt sur le revenu. Sont exclues du champ du dispositif les produits prélevés sur les bénéfices exonérés d'impôt sur les sociétés de certaines sociétés d'investissement ou des sociétés de capital-risque, ainsi que les produits des SICAV.

La distribution des revenus concernés par l'abattement doit intervenir en application « *d'une décision régulière des organes compétents* » de la société distributrice. Sont considérés comme des revenus distribués au sens de l'article 109 du code général des impôts « tous les bénéfices ou produits qui ne sont pas mis en réserve ou incorporés au capital » et incluent donc notamment :

- les produits des actions et parts sociales, notamment les dividendes ;
- les distributions consécutives à la dissolution des sociétés (boni de liquidation à ou à une modification du capital;
- les avances, prêts et acomptes aux associés.

Les revenus auxquels est appliqué l'abattement de 40 % ouvrent droit de plus à un **abattement forfaitaire**, prévu par le 5° du 3 de l'article 158 du code général des impôts, d'un montant de 1.525 euros par an pour une personnes célibataire, divorcée ou veuve, et de 3.050 euros par an pour des contribuables soumis à imposition commune.

Enfin, en application de l'article 200 *septies* du code général des impôts, les dividendes bénéficiant de la réfaction de 40 % sont éligibles à un **crédit d'impôt** de 50 % de leur montant, plafonné à 115 euros pour un contribuable célibataire, divorcé ou veuf et à 230 euros pour les redevables soumis à une imposition commune.

En 2007, selon l'annexe « voies et moyens » au projet de loi de finances, l'abattement de 40 % représenterait une dépense fiscale de 1,7 milliard d'euros, pour 4,9 millions de ménages bénéficiaires. L'abattement forfaitaire coûterait lui 300 millions d'euros pour le même nombre de ménages bénéficiaires, et le crédit d'impôt, bénéficiant à 5,74 millions de ménages représenterait une dépense fiscale de l'ordre de 520 millions d'euros.

Au total, **la dépense fiscale liée au non-assujettissement des dividendes au barème de l'impôt sur le revenu selon les conditions de droit commun**, qui s'explique en large partie par la nécessité d'éviter une double imposition des bénéfices des entreprises, s'établit en 2007 à **2,5 milliards d'euros**. Cette dépense fiscale est bien moindre que celle précédemment liée à l'avoir fiscal, de l'ordre de 4,3 milliards d'euros, dont 2,9 milliards d'euros pour les ménages français.

B. LES PRÉLÈVEMENTS SOCIAUX SUR LES DIVIDENDES

Les revenus des actions des personnes physiques domiciliées en France sont soumis à la contribution sociale généralisée sur le revenus du patrimoine régie par l'article L. 136-6 du code de la sécurité sociale (8,2 %), au prélèvement social prévu par l'article L. 245-14 du même code (2 %) et à la contribution additionnelle à ce prélèvement instituée par la loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et handicapées (0,3 %), ainsi qu'à la contribution pour le remboursement de la dette sociale sur les revenus du patrimoine régie par les articles 1600-0 I et 1600-0 J du code général des impôts (0,5 %), soit un total de prélèvements sociaux de 11 %.

Seuls font l'objet d'une retenue à la source, en application de l'article 20 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007, les revenus pour lesquels l'option pour le prélèvement libératoire peut être exercée : **les dividendes sont donc à ce stade imposés par voie de rôle à la CSG.**

La contribution sociale généralisée prélevé sur des revenus des capitaux mobiliers soumis au barème de l'impôt sur le revenu est déductible en conséquence du revenu imposable de l'année de leur paiement à hauteur de 5,8 points.

C. LE CAS PARTICULIER DES NON-RÉSIDENTS

S'agissant du cas particulier des non-résidents, les revenus distribués sont, en application du 2 de l'article 119 *bis* du code général des impôts, soumis à une retenue à la source dont le taux est de 25 % sous réserve des dispositions des conventions fiscales.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. UNE OPTION OUVERTE POUR UN PRÉLÈVEMENT LIBÉRATOIRE

Le présent article crée un nouvel article 117 *quater* du code général des impôts qui prévoit que les personnes physiques domiciliées en France bénéficiant de dividendes éligibles à l'abattement de 40 %, prévu par le 2° du 3 de l'article 158 du code général des impôts, peuvent opter pour leur assujettissement à un **prélèvement libératoire de 16 %**.

L'option proposée ne s'applique pas :

- aux revenus pris en compte pour la détermination du bénéfice imposable d'une entreprise industrielle, commerciale, artisanale ou agricole, ou d'une profession non commerciale ;
- aux revenus payés à des personnes détenant, directement ou indirectement, avec leurs conjoints, leurs ascendants ou descendants, plus de 25 % des droits de vote ou des droits dans les bénéfices sociaux de la société distributrice, à un moment quelconque au cours des cinq années précédant le paiement des revenus ;
- aux revenus afférents aux titres détenus dans un plan d'épargne en actions.

L'option pour le prélèvement libératoire serait exercée par le contribuable au plus tard lors de l'encaissement des revenus : elle serait **irrévocable** pour cet encaissement.

Le prélèvement libératoire serait acquitté, soit par le contribuable lui-même, soit par la personne qui assure le paiement des revenus. Il serait versé au Trésor, en application d'un article 1671 C du code général des impôts créé par le présent article, dans les quinze premiers jours du mois qui suit celui du paiement des revenus.

L'article modifie par ailleurs l'article 154 *quinquies* du code général des impôts qui organise la déductibilité partielle du revenu imposable de la contribution sociale généralisée. En cas d'option pour le prélèvement libératoire, la CSG ne serait plus déductible, comme cela est déjà le cas pour les revenus d'obligations faisant l'objet d'un prélèvement libératoire forfaitaire.

Selon l'annexe « voies et moyens » annexée au projet de loi de finances, l'option offerte aux contribuables d'opter pour un prélèvement libératoire conduirait en 2008 à des recettes supplémentaires de l'ordre de **600 millions d'euros** puisque le budget général bénéficierait en 2008 d'une part du produit de l'impôt sur le revenu au titre des dividendes de 2007 et du produit du prélèvement libératoire sur les dividendes de 2008 pour les contribuables qui auront opté pour le dispositif.

En 2009, en revanche, la perte de recettes attendues serait de 143 millions d'euros par rapport à l'exercice 2007.

B. UNE RÉAJUSTEMENT DU PRÉLÈVEMENT LIBÉRATOIRE SUR LES NON-RÉSIDENTS

Le présent article propose de diminuer le taux de la retenue à la source sur les revenus d'actions distribués aux non-résidents, en le faisant passer de 25 % à 16 %, soit le taux applicable aux personnes physiques domiciliées en France.

C. LA RETENUE À LA SOURCE POUR LA CSG SUR LES REVENUS D' ACTIONS

Le présent article propose de modifier l'article L. 136-7 du code de la sécurité sociale relatif à la contribution sociale généralisée sur les revenus de placement afin de soumettre à la retenue à la source les revenus distribués actuellement recouverts par voie de rôle.

Cette mesure aura un effet majeur en 2008 puisqu'elle engendrerait, selon notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale, une recette exceptionnelle de l'ordre de **1,3 milliard d'euros**, par définition non reproductible.

III. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Outre un amendement rédactionnel, l'Assemblée nationale a adopté sur cet article trois amendements, à l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale.

Le **premier amendement** a porté le taux du prélèvement libératoire à un taux de 18 % au lieu de 16 % sur les dividendes lorsque l'option est exercée par le contribuable. Cet amendement, outre qu'il permet de rapprocher le taux issu du barème de l'impôt sur le revenu, après abattement de 40 %, et le taux du prélèvement libératoire, améliore l'équilibre financier de la mesure, et permet d'éviter une perte de recettes à compter de 2009.

Le **deuxième amendement** porte par cohérence le taux du prélèvement obligatoire applicable aux obligations et aux produits de taux de 16 % à 18 %. Dans la mesure où il ne paraît pas souhaitable de prévoir un régime plus favorable pour l'épargne liquide et sans risque que pour l'épargne en actions, cette mesure paraissait devoir s'imposer. Ce faisant, **l'ensemble des épargnants, pour peu qu'ils disposent de produits de taux, participera au financement de l'option prévue par le présent article au titre des revenus d'actions.**

Le taux applicable aux non-résidents est par ailleurs porté également de 16 % à 18 %.

La prise en compte des deux amendements modifie légèrement l'économie du dispositif. Le présent article modifié rapporterait 567 millions d'euros en 2008 (491 millions d'euros au titre des dividendes et 76 millions d'euros au titre des produits de taux). En 2009, la mesure serait budgétairement neutre (coût de 74 millions d'euros au titre des dividendes, mais gain de 76 millions d'euros au titre des produits de taux).

Enfin, le **troisième amendement** vise à supprimer la possibilité de cumuler au cours de la même année le prélèvement libératoire à 18 % et l'application du barème, après prise en compte des abattements. La mise en oeuvre des abattements peut en effet conduire à percevoir en franchise d'impôt un dividende d'un montant de l'ordre de 3.000 euros pour un contribuable célibataire. L'amendement vise à éviter le cumul de cette franchise avec le bénéfice éventuel du prélèvement libératoire.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. LES AMÉLIORATIONS À PORTER AU DISPOSITIF PROPOSÉ

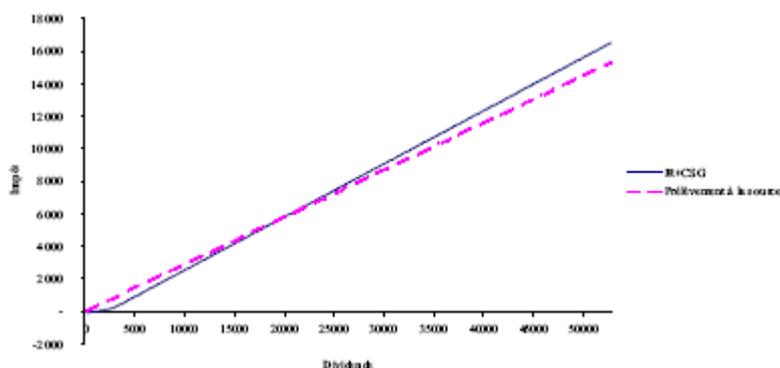
Selon les calculs réalisés par votre rapporteur général, l'option pour le prélèvement libératoire ne présente pas d'avantage sur le plan fiscal pour un contribuable qui n'est pas soumis au taux marginal supérieur du barème de l'impôt sur le revenu, **soit 40 %**. Même dans ce cas, il convient de percevoir des dividendes d'un montant suffisamment élevé pour bénéficier du dispositif. Ainsi, en-dessous d'un montant de dividendes distribués de **19.800 euros** pour un contribuable célibataire, veuf ou divorcé, le choix du prélèvement libératoire n'est pas fiscalement avantageux. Le bénéfice de la mesure croît ensuite, en fonction du dividende. Sous l'hypothèse d'un rendement du capital de 1,8 %, la mesure concerne des **patrimoines investis en actions d'un minimum de 1.100.000 euros pour une personne seule.**

Si le taux de prélèvement libératoire était resté à 16 %, la mesure aurait été incitative à partir d'un montant de dividendes distribués de 12.800 euros pour une personne célibataire, soit un patrimoine en actions estimé à 710.000 euros.

Comparaison entre l'imposition au barème et le prélèvement libératoire à 18 % (prélèvements sociaux inclus dans les deux cas) pour un taux marginal supérieur de 40 %

Montant du dividende	Imposition au barème + prélèvements sociaux	Prélèvement libératoire + prélèvements sociaux
500	- 60	145
1.000	- 5	290
5.000	909	1.450
10.000	2.543	2.900
15.000	4.177	4.350
20.000	5.811	5.800
50.000	15.615	14.500
100.000	31.955	29.000
200.000	64.635	58.000

Comparaison de la fiscalité au barème (+CSG) et du prélèvement libératoire (+CSG) en fonction du dividende, pour la tranche marginale à 40 %, pour un célibataire



Source : commission des finances

De ce point de vue, **la mesure est à la fois une mesure de rendement budgétaire et une mesure de compétitivité.**

Il convient dès lors de s'interroger pour savoir s'il convient d'exclure du dispositif les dividendes issues des **participations substantielles** dans les entreprises, c'est-à-dire, perçues par des personnes détenant, directement ou indirectement, avec leurs conjoints, leurs ascendants ou descendants, plus de 25 % des droits de vote ou des droits dans les bénéfices sociaux de la société distributrice. Cette clause vise dans son objectif à éviter les abus, tels que l'optimisation fiscale par un arbitrage entre les salaires et les dividendes. Selon notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale, « pour obtenir 50 de revenu net après tout impôt, il faut prélever 103 sur l'entreprise si on passe par les dividendes, mais 130 si on passe par les salaires, compte tenu des charges sociales ».

Conscient de la difficulté, votre rapporteur général vous propose **un amendement** qui ouvrirait le bénéfice du prélèvement libératoire sur option aux dirigeants d'entreprises, ceux-ci devant choisir en début d'année entre le statut de salarié et le statut de non-salarié, seul le second statut ouvrant droit au prélèvement libératoire. Par rapport au texte dispositif par l'Assemblée nationale, la prise en compte des participations substantielles rapporterait selon la direction de la législation fiscale 260 millions d'euros en 2008 et coûterait 40 millions d'euros à compter de 2009.

En outre, votre rapporteur général vous propose **un amendement** qui vise à prendre en compte la **difficulté pour les épargnants de prévoir par avance le niveau de leurs dividendes**, et le cas échéant le niveau de leur taux marginal d'imposition, ce qui pourrait les conduire à opter pour le prélèvement libératoire au détriment de leur intérêt fiscal. Dans ce contexte, il s'agirait de permettre au contribuable de révoquer, au moment de sa déclaration d'impôt sur le revenu, l'option prise en faveur du prélèvement libératoire, et d'imputer le prélèvement à la source sur le montant de l'impôt sur le revenu.

Enfin, s'agissant des PME qui pourraient devenir un établissement payeur du prélèvement libératoire sur les dividendes au bénéfice de l'administration fiscale, votre rapporteur général vous propose **un amendement** qui vise à leur permettre de reporter jusqu'au 15 septembre 2008 le paiement du prélèvement libératoire et des contributions sociales.

B. UNE NECESSAIRE COORDINATION AVEC LA FISCALITÉ DES PLUS-VALUES

Les modifications intervenues en matière de fiscalité des revenus d'actions, en particulier en ce qui concerne le taux du prélèvement libératoire, nécessitent des **mesures de coordination** en ce qui concerne l'imposition des plus-values.

1. Le droit existant

Selon les dispositions de l'article 150-0 A du code général des impôts, les gains nets retirés des cessions de valeurs mobilières sont exonérés d'impôt sur le revenu lorsque le montant annuel des cessions ne dépasse pas un certain montant apprécié par foyer fiscal.

Le seuil d'exonération des plus-values de cessions de valeurs mobilières a évolué de manière contrastée.

L'article 6 de la loi n° 78-688 du 5 juillet 1978 relative à l'imposition des gains nets en capital réalisés à l'occasion de cessions à titre onéreux de valeurs mobilières et de droits sociaux avait fixé ledit seuil à 22.867 euros (150.000 francs). **Ce chiffre était révisé chaque année dans la même proportion que la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu.** Ainsi, le seuil d'exonération a progressé régulièrement jusqu'en 1995, où il s'élevait à 52.259 euros (342.800 francs).

L'article 71 de la loi de finances pour 1996^{21(*)} a mis un terme à cette indexation et a fixé le seuil au delà duquel les plus-values réalisées sont imposables à 30.492 euros (200.000 francs). Ce dernier seuil a ensuite été abaissé par paliers successifs^{22(*)} jusqu'à 7.650 euros (50.000 francs).

L'article 94 de la loi de finances pour 2000^{23(*)} a fusionné, à compter du 1^{er} janvier 2000, les différents régimes d'imposition des plus-values de cession de valeurs mobilières et de droits sociaux des particuliers en un dispositif unique décrit à l'article 150-0 A du code général des impôts.

A l'initiative de votre rapporteur général, le seuil a été porté à 15.000 euros par l'article 10 de la loi de finances pour 2003^{24(*)}, puis à 20.000 euros, pour l'imposition des revenus 2007, par l'article 61 de la loi de finances pour 2007^{25(*)}, toujours à son initiative.

En ce qui concerne l'imposition des revenus des années ultérieures, l'article 61 précité prévoit que ce seuil, arrondi à la dizaine d'euros la plus proche, est actualisé chaque année dans la même proportion que la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu de l'année précédant celle de la cession et sur la base du seuil retenu au titre de cette année.

Cette disposition, qui bénéficie à environ 2,3 millions de ménages, représente un coût annuel pour le budget de l'Etat de 120 millions d'euros.

Au-delà du seuil de cession, l'imposition est établie selon un taux forfaitaire de 16 %, auquel il faut rajouter les prélèvements sociaux de 11 %. Le taux global s'élève donc à 27 %.

2. Le dispositif proposé par votre rapporteur général

Le seuil d'imposition des plus-values de cession de valeurs mobilières présente trois inconvénients :

- la méthode de calcul du seuil apparaît inadaptée. Elle prend en compte le montant des cessions et non le montant des plus-values réalisées. Or, la plus-value réalisée sous le seuil de 20.000 euros peut fortement varier en fonction de la nature des titres et de la durée de détention de ceux-ci. Pour cette raison, l'article 150-0 D *bis* du code général des impôts, introduit par l'article 29 de la loi de finances rectificative pour 2005^{26(*)}, a prévu un abattement d'un tiers par année de détention au-delà de la cinquième pour les cessions de valeurs mobilières

- le dispositif actuel crée un fort effet de seuil puisque la cession de plus de 20.000 euros de titres entraîne la taxation de l'ensemble des plus-values ;

- enfin, et surtout, son montant, même s'il est désormais actualisé en fonction de l'inflation, est limité par rapport à celui existant avant 1996 et doit être apprécié au regard des fluctuations actuelles sur le marché « actions », liées à la crise américaine dite des « subprimes », qui peuvent obliger certains épargnants à des arbitrages dans leur portefeuille et à faire tourner ainsi le « compteur des cessions ».

Dans cette perspective, votre rapporteur général vous propose **un amendement** visant à relever le seuil de cession **en deçà duquel les contribuables sont exonérés d'impôt sur le revenu au titre des plus-values** de 20.000 euros à 25.000 euros. Le relèvement de ce seuil serait applicable à compter de l'imposition des revenus de 2008. Il aurait un impact sur les finances publiques de l'ordre de 15 millions d'euros.

Par coordination avec le présent article, qui prévoit un prélèvement libératoire au titre des revenus d'obligations et de produits de taux, et sur option, au titre des dividendes dont le taux a été relevé de 16 % à 18 %, le même amendement propose que **la taxation des plus-values au-delà du seuil d'imposition, s'effectue également à 18 %**. Ce taux serait applicable aux plus-values réalisées à compter du 1^{er} janvier 2008. La mesure permettrait un gain de l'ordre de 200 millions d'euros pour 2008.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

*²¹ *Loi n° 95-1346 du 30 décembre 1995.*

*²² *15.244 euros (100.000 francs) pour les plus-values réalisées en 1997, 7.650 euros (50.000 francs) pour les plus-values réalisées en 1998.*

*²³ *Loi n° 99-1172 du 30 décembre 1999.*

*²⁴ *Loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003.*

*²⁵ *Loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006.*

*²⁶ *Loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005.*