



N° 1620

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 15 avril 2009.

## PROPOSITION DE LOI

*tendant à promouvoir une autre répartition des richesses,*

(Renvoyée à la commission des finances, de l'économie générale et du Plan, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présentée par Mesdames et Messieurs

Roland MUZEAU, Jean-Pierre BRARD, Marie-Hélène AMIABLE, François ASENSI, Alain BOCQUET, Patrick BRAOUEZEC, Marie-George BUFFET, Jean-Jacques CANDELIER, André CHASSAIGNE, Jacques DESALLANGRE, Marc DOLEZ, Jacqueline FRAYSSE, André GERIN, Pierre GOSNAT, Maxime GREMETZ, Jean-Paul LECOQ, Daniel PAUL, Jean-Claude SANDRIER et Michel VAXÈS,

député-e-s.



## EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La crise économique et sociale que nous traversons signe la faillite du modèle économique fondé sur la libre circulation des capitaux et la concurrence effrénée dans la recherche de leur rentabilité maximale.

Le trop faible investissement des profits dans l'économie réelle, l'exigence folle de taux de rentabilité à deux chiffres, la course à la réduction des coûts et son cortège de désastres sociaux et environnementaux, ont été des facteurs essentiels de la dégradation de la situation économique et sociale sur laquelle la crise agit aujourd'hui comme un révélateur.

La politique économique conduite depuis 2002 par les gouvernements successifs a été guidée par la volonté de satisfaire aux seules exigences des marchés financiers. La déréglementation des secteurs de l'énergie, des télécommunications, des transports, le démantèlement des services publics, l'assouplissement du droit du travail, la casse des acquis sociaux, l'assèchement des comptes publics et sociaux n'ont eu en effet d'autre but que d'ouvrir la voie au règne d'une concurrence totale, débarrassée de toutes réglementations.

La plus désastreuse des conséquences de ces réformes a été l'aggravation sans précédents des inégalités. Inégalités qui se traduisent d'abord dans les écarts de revenus et de patrimoine, lesquels se sont creusés dans des proportions si vertigineuses qu'aujourd'hui le centième le plus riche détient à lui seul la moitié du patrimoine financier total et qu'a contrario des millions de nos concitoyens se voient condamnés à vivre sous le seuil de pauvreté.

Devant des injustices aussi criantes et les menaces qui pèsent sur la cohésion sociale, nous aurions pu attendre du gouvernement et de sa majorité qu'ils s'attachent à garantir un certain rééquilibrage, en usant notamment de l'instrument fiscal. Il n'en a rien été.

La politique fiscale a même très largement emprunté le chemin inverse, celui de l'allègement de la fiscalité du patrimoine. Les baisses d'impôts accordées ces dernières années au bénéfice exclusif des ménages les plus aisés ont non seulement eu pour conséquence d'aggraver les

inégalités mais aussi d'amputer le budget de l'État des dizaines de milliards d'euros indispensables à l'investissement public et à la satisfaction des besoins sociaux.

Au nombre de ces largesses fiscales manifestement dépourvues de toute justification économique figure bien entendu le bouclier fiscal, mécanisme de plafonnement de l'imposition des plus hautes tranches qui a permis aux contribuables les plus riches de bénéficier de baisses d'impôts considérables. S'il représente un coût de 450 millions d'euros, somme toute modeste au regard des deux milliards d'euros d'allègement des droits de succession qui ont également bénéficié à ceux parmi les ménages les plus riches qui n'en étaient pas encore exemptés, le bouclier fiscal aura permis cette année aux 3506 contribuables les plus aisés sur 13 998 bénéficiaires, de toucher chacun un chèque de l'État d'un montant moyen de 116 193 euros !

Il va sans dire que les principes élémentaires de justice fiscale commandent donc la suppression (**article 1<sup>er</sup>**) de ce dispositif inique.

Le bouclier fiscal apparaît d'autant plus inacceptable que la réforme conjointe de l'impôt sur le revenu a conduit à augmenter l'imposition de plusieurs catégories de contribuables beaucoup moins fortunés. C'est ainsi l'effet mécanique qu'a joué la réduction du nombre de tranches de l'impôt sur le revenu intervenue en 2007. Mesure que nous avons alors fermement condamnée, la jugeant attentatoire au principe de progressivité de l'impôt affirmé par l'article 13 de la déclaration des droits de l'Homme. Nous proposons en conséquence de revenir sur cette disposition (**article 2**).

Si un certain consensus se dégage aujourd'hui sur la nécessité de remettre en cause les niches fiscales parmi les plus coûteuses pour nos finances publiques, priorité doit selon nous être accordée à la suppression des dispositifs visant la défiscalisation des valeurs mobilières, dès lors que celles-ci n'ont pas vocation à soutenir l'investissement. Ces niches représentent en effet un manque à gagner pour l'État de l'ordre de 30 milliards d'euros annuels. De la même manière, il ne nous paraît pas opportun d'envisager la diminution ou la suppression de l'impôt de solidarité sur la fortune. Il convient au contraire plus que jamais de lui faire jouer pleinement le rôle qui devrait être le sien et lui assurer en conséquence un meilleur rendement. C'est le sens de notre **article 3**.

Les députés communistes, républicains et du parti de gauche réclament de longue date la mise en œuvre de dispositions visant à encadrer ou prohiber l'usage des techniques d'optimisation et de délocalisation fiscale, particulièrement celles qui visent à permettre à des groupes, en jouant sur les prix de transfert ou en pratiquant la sous capitalisation, d'expatrier vers la maison-mère les bénéfices réalisés en France par leurs filiales et leurs unités. Nous avons également eu l'occasion d'émettre des propositions de réforme législative visant à contraindre toute personne élaborant, développant ou commercialisant un schéma d'optimisation fiscale à porter ce dernier à la connaissance de l'administration fiscale, notamment par la voix rescrit. Ces demandes n'ont malheureusement jamais été suivies d'effets.

Nous ne pouvons évidemment que nous réjouir de la condamnation verbale désormais unanime de ces pratiques, dont le coût pour nos finances publiques est estimé à 50 milliards d'euros annuels. Mais si l'exigence de la mise en œuvre de mesures contraignantes est actuellement débattue au plan international, elle n'exonère pas la France de prendre dès à présent des mesures de nature à mettre fin aux stratégies d'évitement fiscal développées par les entreprises et établissements de crédits qui ont leur siège dans notre pays. Nous proposons donc l'adoption d'une première mesure (**article 4**) visant à interdire explicitement aux établissements de crédit d'exercer directement ou indirectement des activités dans des « paradis fiscaux », états ou territoires qui ne prêtent pas assistance aux autorités administratives françaises en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales et d'entretenir des relations commerciales avec des personnes ou entités qui y sont établies.

Si l'objectif d'une meilleure répartition des richesses impose davantage de justice fiscale et de porter conjointement l'ambition d'une optimisation des recettes fiscales de l'État afin d'assurer la satisfaction des besoins sociaux, il implique aussi que le législateur s'attache à garantir une répartition plus équitable des revenus au sein des entreprises.

Le constat s'impose en effet du décrochage entre le montant de la rémunération des dirigeants et cadres dirigeants d'entreprises, d'une part, et ceux de la grande majorité des salariés, d'autre part. Alors que les salariés sont soumis depuis de longues années au régime sec, quand ils parviennent encore à conserver un emploi à temps plein, la rémunération moyenne des patrons du CAC 40 a progressé sur la même période dans des proportions inouïes. Elle est ainsi passée de 588 000 euros annuels en 1999 à 4.7 millions d'euros aujourd'hui, soit 308 années de SMIC. En moyenne, les

PDG du CAC auraient touché en une journée le salaire annuel d'un salarié payé au SMIC.

L'annonce en mars dernier par la Société générale de l'octroi de 320000 stock-options à quatre de ses dirigeants, l'attribution d'un parachute doré de 3,2 millions d'euros pour l'ex-PDG de Valeo, le versement de 51 millions d'euros de bonus aux dirigeants d'une filiale du Crédit agricole, l'attribution de 1,1 million d'euros de stock-options aux dirigeants de GDF- Suez, tous ces scandales qui soulignent la volonté affichée des dirigeants des grandes sociétés de tirer pleinement bénéfice de la crise économique ont suscité un légitime mouvement de protestation dans l'opinion publique.

Ces dérapages n'étaient cependant pas les premiers. On se souvient des 5,3 millions d'euros perçus en 2005 par Serge Weinberg, président de PPR, des 5,6 millions d'euros perçus en 2006 par Serge Tchuruk, président d'Alcatel et de madame Patricia Russo, dans la même fonction, avec 6 millions d'euros, des 6 millions d'euros alloués en 2006 à Noël Forgeard, président exécutif d'EADS, des 9 millions d'euros dont avaient bénéficié en 2005, Daniel Bernard, PDG de Carrefour, sans compter bien sûr les 13 millions servis en 2006 à Antoine Zacharias, président de Vinci.

Pressé par l'opinion publique scandalisée par la démesure des rémunérations des grands patrons français mais refusant de légiférer, c'est par décret que le gouvernement s'est résolu à intervenir pour encadrer, à minima et jusqu'en 2010, les bonus des seules entreprises aidées par l'Etat. Au-delà des 6 banques et 4 constructeurs automobiles concernés, pour les autres entreprises, celles aidées indirectement par l'Etat comme Valéo, celles recourant massivement au chômage partiel ou présentant des plans sociaux, c'est le statu quo, leurs dirigeants échappent à toute limitation de leur rémunération.

Les États-unis et l'Allemagne ont eu à cet égard une attitude plus courageuse, estimant que la question du plafonnement de la rémunération des grands patrons devait être posée et traitée sérieusement.

C'est dans cet esprit que s'inscrit notre texte. Il existe en effet des moyens efficaces de lutter contre ces pratiques socialement injustes et économiquement ruineuses, comme l'ont rappelé du reste des rapports de la Cour des comptes.

Nous proposons ainsi, dans un premier temps, de supprimer l'instrument financier que constituent les stock-options (**article 5**),

d'imposer au taux de 95% les avantages divers du type « parachutes dorés » (**article 6**), de plafonner les rémunérations annuelles des dirigeants à vingt fois le montant annuel du salaire minimal applicable dans l'entreprise considérée (**article 8**), de permettre que les éléments de rémunération versés aux dirigeants soient discutés dans le cadre de la négociation annuelle obligatoire sur les salaires (**article 7**) et de limiter à deux le nombre de conseils d'administration dans lesquels une personne peut siéger, au lieu de cinq actuellement (**article 9**).

Ainsi que nous l'avons vu, il est aujourd'hui possible d'envisager un scénario alternatif aux plans de sauvetage et autres plans de relance qui englobent des milliards d'euros, au risque de l'aggravation des déficits publics, sans rien modifier aux règles du jeu qui ont pourtant conduit à la situation de crise où nous sommes.

La sortie de crise implique la rupture avec la norme financière, qui impose des rentabilités non soutenables et débouche sur le pillage organisé de la richesse créée. Elle suppose également la révision des formes actuelles de gestion des entreprises, qui ne favorisent que la seule valeur actionnariale au détriment de l'investissement, de l'emploi et de la juste rémunération des salariés. Nous jugeons aussi indispensable de reconsidérer le rôle de l'action publique. Car pas plus que les politiques économiques n'ont vocation à accompagner la dérégulation des marchés financiers, elles ne doivent non plus se borner à corriger à la marge les désastres occasionnés par les pratiques prédatrices du libéralisme sauvage.

C'est en effet d'une nouvelle architecture de financement de l'économie dont notre pays a aujourd'hui le plus besoin, architecture dans laquelle la collectivité publique doit jouer un rôle actif.

C'est le sens de notre proposition de création (**article 10**) d'un pôle public national du crédit associant l'État, la Caisse des dépôts et les établissements bancaires, dans le cadre de conventions, lequel aurait pour fonction de prendre en charge tout ou partie des intérêts des crédits à moyen et long terme dès lors que ceux-ci intéressent l'investissement productif dans la formation, la recherche et la création d'emplois de qualité. Nous disposerions là de toute évidence d'une alternative efficace aux fonds d'investissement spéculatifs, dont les exigences en termes de création de valeur pour l'actionnaire ont des conséquences désastreuses sur l'emploi, les salaires et les conditions de travail.

## PROPOSITION DE LOI

### TITRE 1<sup>ER</sup>

#### MESURES DE JUSTICE FISCALE

##### Article 1<sup>er</sup>

L'article 1<sup>er</sup> du code général des impôts est abrogé.

##### Article 2

- ① Les trois derniers alinéas du 1 du I de l'article 197 du code général des impôts sont remplacés par les alinéas suivants :
- ② - 5,5 % pour la fraction supérieure à 5 852 euros et inférieure ou égale 11 673 euros
- ③ - 14 % pour la fraction supérieure à 11 674 euros et inférieure ou égale 15 600 euros
- ④ - 18 % pour la fraction supérieure à 15 601 euros et inférieure ou égale à 19 300 euros
- ⑤ - 25,8 % pour la fraction supérieure à 19 301 euros et inférieure ou égale 25 926 euros
- ⑥ - 34,5 % pour la fraction supérieure à 25 927 euros et inférieure ou égale 35 500 euros
- ⑦ - 39,5 % pour la fraction supérieure à 35 501 euros et inférieure ou égale 44 247 euros
- ⑧ - 44,5 % pour la fraction supérieure à 44 248 euros et inférieure ou égale 52 993 euros
- ⑨ - 49,7 % pour la fraction supérieure à 52 994 euros et inférieure ou égale 69 505 euros
- ⑩ - 54,8 % pour la fraction supérieure à 69 506 euros. »



### **Article 3**

- ① Après l'article 885 U du code général des impôts, il est inséré un article 885 U bis ainsi rédigé:
- ② « *Art. 885 U bis* – Le montant de l'impôt de solidarité sur la fortune, calculé dans les conditions prévues à l'article 885 U, est majoré de 15 % pour les quatre premières tranches du barème et de 30 % pour les tranches supérieures ».

## TITRE 2

### **LUTTE CONTRE LES PARADIS FISCAUX**

#### **Article 4**

- ① Après l'article L.511-8 du code monétaire et financier, il est inséré un article ainsi rédigé:
- ② « *Article L.511-8-1.* - Il est interdit à un établissement de crédit d'exercer directement ou indirectement des activités dans des États ou territoires qui ne prêtent pas assistance aux autorités administratives françaises en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales et d'entretenir des relations commerciales avec des personnes ou entités qui y sont établies. Les mêmes règles s'appliquent aux sociétés dont les titres sont admis sur un marché réglementé dans lesquelles investit le Fonds stratégique d'investissement et aux entreprises bénéficiant de prêts accordés sur les crédits ouverts sur le programme Prêtas à la filière automobile du compte spécial Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés. »

## TITRE 3

### **RÉMUNÉRATION DES DIRIGEANTS D'ENTREPRISES**

#### **Article 5**

Les articles L. 225-177 à L.225-186 du code de commerce sont abrogés.

### **Article 6**

- ① Après le deuxième alinéa de l'article 193 du code général des impôts, il est inséré un alinéa ainsi rédigé:
- ② « Toutefois, la fraction des revenus correspondant aux éléments de rémunération, indemnités et avantages visés aux articles L. 225-42-1 et L. 225-90-1 du code de commerce, dont le montant annuel excède le montant annuel du salaire minimal interprofessionnel de croissance, est taxée au taux de 95 % »

### **Article 7**

- ① Après le 1° de l'article L. 2242-8 du code du travail, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ② « Les éléments de rémunération versés aux dirigeants de l'entreprise sous quelque forme que ce soit. »

### **Article 8**

- ① L'article L.225-102-1 du code du commerce est complété par un alinéa ainsi rédigé:
- ② « Le total des rémunérations, indemnités et avantages de toute nature, attribués annuellement dans une entreprise française publique ou privée, y compris les établissements publics à caractère industriel et commercial, à ses président du conseil d'administration, président directeur général, directeur général, directeurs généraux délégués, membres du directoire, président du conseil de surveillance ou gérant, ne peut excéder vingt fois le montant annuel du salaire minimal applicable dans l'entreprise considérée. »

### **Article 9**

Dans le premier alinéa de l'article L. 225-21 du code de commerce, le mot : « cinq » est remplacé par le mot : « deux ».

TITRE 4

**CRÉATION D'UN PÔLE FINANCIER PUBLIC**

**Article 10**

Avant le 1<sup>er</sup> juillet 2009, le gouvernement remet au Parlement un rapport sur les conditions de la mise en place d'un Pôle public national du crédit associant l'Etat, la Caisse des dépôts en partenariat avec les établissements bancaires du secteur public et semi-public, lequel aurait notamment pour fonction de proposer des crédits à taux bonifiés aux entreprises dès lors que ceux-ci intéressent l'investissement productif dans la formation, la recherche et la création d'emplois de qualité.