CHAPITRE V

Les avantages et les inconvénients d'un impôt annuel sur la fortune

I. — La recherche de l'équité fiscale et la réduction des inégalités.

II. — Le souci de l'efficacité de l'appareil économique.

III. — Le coût de gestion et le rendement de l'impôt.

Conclusion : Le bilan des arguments pour et contre un impôt annuel sur la fortune.

Parmi les économistes français ou étrangers qui ont étudié l'éventuelle création d'un impôt annuel sur le capital, les uns ont, à cette occasion, remis en question le système fiscal dans son ensemble, les autres ont proposé des modifications plus limitées.

La Commission, après avoir pris connaissance de leurs travaux, a estimé que, dans le temps dont elle disposait, et compte tenu de la mission qui lui était confiée, son rôle n'était pas de proposer une réforme fiscale globale, supprimant tel ou tel des principaux impôts existants pour les remplacer par d'autres. Elle se réserve de revenir sur ce point en conclusion de l'ensemble de ses réflexions. Mais, tout bien pesé, elle a considéré que pour le moment c'était dans le cadre du système fiscal français actuel qu'il lui fallait examiner les avantages et les inconvénients que présenterait l'institution d'une taxe annuelle sur la fortune.

Cet examen a été effectué sous l'influence de trois préoccupations :

- la recherche de l'équité fiscale et d'une réduction raisonnable des inégalités de fortune ;
- la sauvegarde du dynamisme et de l'efficacité de l'appareil économique ;
- le souci d'une relation satisfaisante entre le coût de gestion et le rendement financier de l'éventuel nouvel impôt.

I. — La recherche de l'équité fiscale et la réduction des inégalités.

On peut penser *a priori* qu'un impôt annuel sur la fortune contribuerait à la réalisation d'une plus grande équité fiscale et d'une réduction des inégalités de fortune. Ce sont là d'ailleurs les arguments essentiels que donnent en faveur d'un tel impôt ses principaux partisans.

La Commission s'est donc interrogée sur les formes que devrait prendre cette taxe pour atteindre ces objectifs. Elle s'est efforcée de mettre en lumière les avantages qui en résulteraient et les problèmes que sa création soulèverait.

Quatre questions ont été débattues :

- quelles catégories de personnes l'impôt annuel sur la fortune devrait-il toucher : personnes morales ou seulement personnes physiques ;
- quels devraient être les actifs imposables et quelles difficultés rencontreraient leur imposition ;
- par quels moyens (abattements pour les uns, progressivité des taux pour les autres) pourrait-on obtenir une réduction des inégalités patrimoniales ;
- enfin en quoi une telle taxe pourrait-elle compléter les autres éléments principaux du système fiscal français.

A. — Les personnes imposables.

L'efficacité sociale d'un éventuel impôt annuel sur la fortune dépendrait pour une part de son champ d'application. Il faut donc déterminer si le traitement des personnes morales doit être semblable à celui des personnes physiques.

1. Le cas des personnes morales.

Comme on l'a montré dans le chapitre III du présent rapport, les pays qui ont institué une taxe annuelle sur la fortune peuvent être répartis en deux groupes : ceux qui imposent également les personnes morales et les personnes physiques et ceux qui ne taxent que les personnes physiques.

L'assujettissement des personnes morales conduirait à une double imposition : les actifs nets de l'entreprise seraient frappés une première fois par la taxe qui est payée par les sociétés, puis une seconde fois dans la mesure où les détenteurs des titres représentatifs de ces actifs nets devraient les inclure dans leur patrimoine personnel qui serait soumis à la taxe sur les personnes physiques.

Pour éviter cette difficulté, deux solutions pourraient être envisagées :
— soit attribuer aux propriétaires d'actions ou de parts de SARL un avoir fiscal, représentatif de l'impôt payé par la société, qui serait déductible de la taxe assise sur la fortune des personnes physiques ;
— soit exonérer les actions ou les parts de SARL, qui ne seraient plus incluses dans l'assiette de l'impôt supporté par les contribuables propriétaires de ces titres.

Mais une troisième solution pourrait être de ne pas assujettir les personnes morales à l'impôt sur la fortune.

Certes il est parfois soutenu que leur assujettissement éviterait toute discrimination entre les entreprises à forme sociale et les entreprises individuelles.

Mais cet argument n'est pas absolument convaincant. En effet, si une personne physique est en fait propriétaire de la quasi-totalité du capital d'une société, elle sera imposée sur les actions ou les parts représentant les actifs nets de cette entreprise, et il n'y aura pas pour elle de double imposition : elle sera dans la même situation que l'entrepreneur individuel qui sera taxé sur la valeur de son affaire ; dans les deux cas, l'évaluation des titres ou l'estimation du fonds de commerce consistera précisément à déterminer la valeur de l'entreprise.

S'il s'agit au contraire d'une société dont le capital est disséminé entre les mains d'un grand nombre d'actionnaires, il semble préférable de taxer la participation de chacun d'eux au moment où l'on impose les autres éléments de sa fortune personnelle, moment où pourra jouer la progressivité de l'impôt. Taxer le capital de la société en tant que personne morale frapperait l'actionnaire à deux reprises au titre d'un même actif, duplication d'autant moins justifiée qu'il s'agit de biens productifs facilement identifiables, quoique leur estimation soit difficile, sauf pour les titres cotés. D'autre part, on risquerait de freiner le progrès économique en frappant de façon particulièrement lourde le patrimoine productif, au moment où les pouvoirs publics cherchent à orienter davantage l'épargne vers le développement des entreprises ; dans certains cas — quand cela serait possible — on pourrait voir le montant de la taxe répercuté d'une façon ou d'une autre dans les prix.

La Commission estime donc que, si l'on créait un impôt annuel sur les patrimoines, il serait sage de ne pas inclure les sociétés dans son champ d'application.

2. Les personnes physiques.

a) *RÉSIDENTS ET NON-RÉSIDENTS*

Toutes les personnes physiques ayant leur domicile fiscal en France devraient être passibles de l'impôt sur leurs biens situés en France ou à l'étranger. Les personnes non domiciliées dans notre pays seraient taxables uniquement sur leurs biens situés en France.

Pour éviter toute double imposition — des résidents sur leurs biens à l'étranger et des non-résidents sur leurs biens en France —, il conviendrait d'aménager dans ce sens les conventions tendant à éviter les doubles impositions avec les pays étrangers.

b) LE CRITÈRE DU FOYER FISCAL

Pour des raisons de simplicité, l'impôt serait calculé par foyer et non par individu. Cependant, cette solution ne résoudrait pas tous les problèmes et notamment laisserait au contribuable la possibilité de répartir entre les membres de sa famille, par des donations plus ou moins fictives, les éléments de sa fortune, afin de se situer en dessous du seuil d'imposition. Afin de réduire les risques d'évasion éventuelle, deux méthodes pourraient être utilisées concurremment :

— lorsque les donations ont été consenties avec réserve d'usufruit, les biens correspondants pourraient être rattachés à la fortune du donateur pour le calcul de la taxe ;

— les autres donations consenties aux enfants du donateur ne seraient pas réintégrées dans sa fortune, mais pourraient venir en déduction des abattements spécifiques prévus par enfant vivant ou représenté.

B. — Les actifs imposables.

La recherche de l'équité fiscale a conduit la Commission à poser d'abord quelques principes généraux et à examiner ensuite les cas particuliers de quelques catégories d'actifs d'une grande importance.

1. Les principes généraux.

L'assiette d'un impôt annuel sur la fortune devrait être aussi générale que possible, et comprendre l'ensemble des biens du contribuable sans exception.

A ce propos la Commission tient à souligner que l'équité autant que l'efficacité de la taxe ici envisagée supposeraient la suppression préalable de l'anonymat sur toutes les formes de placements. A défaut d'une telle mesure, le nouvel impôt serait inévitablement l'objet d'une fraude importante, que l'Administration n'aurait pas les moyens de réduire ou de réprimer.

Quant à la valeur des différents actifs patrimoniaux des contribuables, elle devrait être mesurée exclusivement en fonction du prix réel du marché (valeur vénale).

Ce principe est fondamental, faute de quoi l'impôt sur la fortune perdrait une partie de son sens et se réduirait à un complément — inégalement réparti — de l'impôt sur le revenu.

2. Le cas particulier de certains actifs.

Ces principes étant posés — dont l'adoption se fonde sur un double désir d'équité et de « neutralité » économique de la taxe envisagée — il apparaît très vite que leur mise en œuvre dans des cas particuliers importants risque de se révéler malaisée. D'abord l'estimation de la valeur de certains biens se heurte à des difficultés qui tiennent à la nature même de ces actifs. D'autre part certains éléments de patrimoine sont pour ceux qui les détiennent non pas des « placements », mais leurs « outils de travail ». Enfin, même si le problème de l'anonymat de certains placements était résolu, il demeurerait des possibilités de dissimulation de certains biens patrimoniaux.

On réservera donc ci-après une étude spéciale à quatre grandes catégories d'actifs : les actifs professionnels et en particulier les fonds de commerce et les terres agricoles ; les valeurs mobilières cotées en bourse ; les biens durables constituant l'équipement des logements ; enfin les droits à pension.

a) LES ACTIFS PROFESSIONNELS

La règle générale devrait être, comme pour les autres actifs, l'évaluation du patrimoine professionnel à sa valeur vénale.

Une première exception — d'importance — pourrait toutefois être faite : lorsqu'il existe un bilan, la valeur comptable de chaque actif pourrait être retenue à condition qu'il y ait eu une opération récente de réévaluation ; bien entendu, seule la valeur nette après déduction des dettes serait prise en compte dans l'assiette de la taxe.

Deux cas particuliers devraient encore être examinés : celui des fonds de commerce et celui des terres agricoles.

Dans de nombreuses législations étrangères, il n'est pas tenu compte de la notion de « fonds de commerce ». La Commission s'est interrogée sur l'opportunité d'inclure cet élément d'actif dans l'assiette de la taxe en raison du caractère inévitablement aléatoire de son évaluation. De nombreux événements peuvent en effet se produire qui sont susceptibles d'entraîner une décote au moment de la vente par rapport à une estimation à un moment donné. En définitive, la Commission a jugé que, si l'on décidait d'instituer une taxe annuelle sur la fortune, il serait nécessaire de mener des études plus poussées pour déterminer selon quelles modalités — assorties d'un abattement pour les plus modestes d'entre eux — les fonds de commerce pourraient entrer dans l'assiette de la taxe.

L'évaluation des terres agricoles présente une difficulté d'un autre ordre : c'est le seul actif pour lequel il existe une distorsion aussi grande entre la valeur de rendement et le prix du marché. Tous les pays étrangers ont d'ailleurs mis en place un système d'évaluation qui, d'une manière ou d'une autre, se traduit en fait par une forte sous-estimation de leur

valeur. La Commission considère cependant qu'il convient de rejeter les méthodes forfaitaires d'estimation employées dans certaines législations étrangères pour diminuer l'imposition de l'agriculture. Il est souhaitable en effet dans un régime d'imposition de la fortune que, si un avantage est légitimement accordé à une catégorie de biens, il apparaisse clairement et de manière mesurable. C'est pourquoi la Commission suggérerait que la méthode de la valeur vénale soit utilisée, mais qu'un abattement spécial — et suffisamment substantiel — soit opéré sur la valeur des terres agricoles avant intégration dans les bases imposables.

Mais, au-delà de ces problèmes d'évaluation, se pose dans le cas des actifs professionnels le problème — plus important encore — de leur rôle « d'outils de travail ». Les exploitants agricoles en « faire-valoir direct », les commerçants, artisans et plus généralement les chefs d'entreprises individuelles propriétaires de leurs locaux et de leurs machines, de nombreux membres de professions libérales possèdent un capital important qui leur sert à exercer leur métier. Il n'en va pas de même pour ceux qui ne possèdent pas, mais prennent en location les terres qu'ils exploitent, leurs instruments de travail, et les locaux où ils exercent leur profession, comme d'ailleurs pour les dirigeants salariés des sociétés. Taxer chaque année la fortune, c'est — toutes choses égales d'ailleurs et en particulier quelle que soit la situation de ces catégories de contribuables au regard de l'impôt sur le revenu — réduire le revenu annuel des citoyens du premier groupe par rapport à celui des citoyens du second groupe pour un travail équivalent. Cette différence de traitement poserait incontestablement un problème d'équité.

b) LES VALEURS MOBILIÈRES COTÉES EN BOURSE

Les titres cotés en bourse posent aussi un problème particulier : c'est le seul actif dont il soit possible de connaître exactement la valeur vénale, et dont le prix soit automatiquement réévalué, non seulement chaque année, mais même chaque jour.

Ils risquent donc d'être pénalisés par rapport aux autres biens pour lesquels une plus ou moins grande marge d'incertitude jouera inévitablement en faveur du contribuable. On verra plus loin les inconvénients que peut présenter cette relative pénalisation sur le plan économique. Mais on doit noter ici qu'elle peut être également jugée contestable sur le plan de l'équité.

Doit-on pour autant prévoir la création d'un abattement spécifique sur la valeur des titres cotés, semblable à celui envisagé pour l'agriculture ? Une telle méthode, même si elle peut se justifier encore dans ce cas particulier, présenterait un réel danger, car elle risquerait d'aboutir à la création d'un vaste système d'abattements particuliers pour chaque catégorie de biens, un peu à l'image du tarif de l'ancienne contribution des patentes, ce qui nuirait à la nécessaire simplicité du nouvel impôt. La Commission préférerait donc éviter l'institution d'un tel abattement. Mais elle tient à verser la réflexion qui précède au passif du bilan des

avantages et inconvénients d'un éventuel impôt annuel sur la fortune, bilan qui sera dressé à la fin du présent chapitre.

c) LE « PATRIMOINE PRIVÉ » DES MÉNAGES

L'ensemble du « patrimoine privé » des ménages — voitures, bateaux, meubles, or, bijoux, objets d'art ou de collection, etc. — devrait en principe être inclus dans l'assiette de la taxe. On n'en exclurait que les « effets personnels », comme dans toutes les législations étrangères.

Pour les voitures automobiles, les bateaux, l'évaluation ne poserait pas trop de problèmes. Il n'en irait plus de même pour les meubles et objets d'art ou de collection. Pour ces derniers on pourrait toutefois appliquer un forfait calculé en pourcentage du reste de la fortune et dont le taux croîtrait avec l'importance de celle-ci. Si le contribuable jugeait ce forfait excessif, il pourrait en fournir la preuve, et l'estimation pourrait être révisée compte tenu des renseignements donnés à l'Administration. On peut néanmoins s'attendre — à moins de recourir à des procédés inquisitoriaux dont il ne saurait être question — à ce qu'une part importante de ces objets ne soit pas déclarée, ce qui évidemment constituerait une entorse à l'équité par rapport aux contribuables dont les actifs ne sont pas dissimulés.

Le risque de dissimulation serait encore plus grand pour des biens comme l'or, les bijoux et les actifs détenus à l'étranger. On a vu que le stock d'or possédé en France par des particuliers est très important. Sur les actifs détenus à l'étranger, les estimations des experts varient dans de fortes proportions (1) ; mais si l'on ne peut donner le montant réel de ces actifs, il est probable qu'il est élevé et que la plus grande part appartient aux contribuables les plus fortunés.

d) LES DROITS A RETRAITE

On peut trouver des arguments non négligeables pour inclure « l'équivalent patrimonial » des droits à pension dans la fortune actuelle des Français. On peut dire par exemple qu'il ne serait pas très équitable d'imposer le capital qu'un non-salarié se constitue pour préparer sa retraite, et de négliger la valeur actuelle des droits à retraite obtenus par un dirigeant salarié d'une grande entreprise, droits dont l'existence dispense ce dernier de disposer d'une fortune suffisante pour assurer ses vieux jours : pour être dans la même situation qu'un salarié qui percevra une retraite de 150 000 F par an, un contribuable non salarié de qualification équivalente devra avoir accumulé un capital de 3 millions de francs (2). Si l'on suppose qu'ils ont tous deux *par ailleurs* un patrimoine

(1) Entre 100 et 300 milliards selon les évaluations.

(2) En supposant qu'il l'a placé dans l'immobilier, ce qui peut lui assurer par exemple un rendement brut de 5 % par an tout en conservant la valeur de son capital grâce au taux de revalorisation des immeubles qui est en général proche du taux d'inflation.

de 2 millions de francs, par exemple un appartement et une résidence secondaire, il apparaît — dans l'hypothèse où existerait un impôt annuel sur la fortune avec un abattement à la base de 2 millions de francs et un taux proportionnel de 0,5 % — que le salarié ne payerait aucun impôt sur la fortune, alors que le non-salarié devrait acquitter un impôt de 15 000 francs par an.

Cependant il serait difficile de ne pas exonérer les droits à retraite : d'abord parce que la plupart des régimes de retraite fonctionnent suivant des mécanismes de répartition et non de capitalisation ; ensuite parce que la grande masse des Français aurait du mal à comprendre la justification théorique du calcul qui serait fait. Ce n'est pas par hasard que les droits à retraite ne sont pris en compte dans aucun des pays étrangers qui ont institué un impôt annuel sur la fortune.

Il ne faut pas toutefois se dissimuler qu'en opérant ainsi on donnerait un avantage aux salariés par rapport aux non-salariés.

Au total, il apparaît que, tantôt pour des raisons d'équité, tantôt pour des raisons pratiques, le double principe de la généralité de l'assiette et de l'évaluation des actifs au prix réel du « marché » serait impossible à mettre en œuvre. On a vu d'ailleurs qu'à l'étranger les exonérations et les sous-évaluations délibérées sont très nombreuses, et aboutissent souvent — qu'elles aient été au départ motivées par des impossibilités techniques ou par un souci d'équité fiscale — à des disparités de traitement elles aussi inéquitables.

C. — Le tarif.

La nécessité de tenir compte de certains impératifs de justice fiscale — notamment de la réduction des inégalités patrimoniales — d'écarter du champ de l'impôt les contribuables les plus modestes et d'assurer au profit du Trésor un prélèvement croissant avec l'importance du patrimoine, conduirait à envisager des abattements substantiels et un barème progressif.

1. Abattements.

La Commission considère que la définition du niveau des « grosses » fortunes est une décision essentiellement politique et contingente. Elle pose simplement comme principe qu'un substantiel « abattement à la base » devrait mettre hors du champ de l'impôt tous les petits et moyens patrimoines.

La Commission observe d'autre part qu'en dépit des aides apportées de diverses manières aux familles — notamment aux plus modestes — un couple a d'autant plus de mal à se constituer un patrimoine, par l'épargne,

qu'il a davantage d'enfants, et que ce patrimoine enfin constitué est destiné à se diviser à nouveau à la génération suivante en autant de parts que ledit ménage a d'enfants ; pour de simples raisons de justice sociale — aussi bien d'ailleurs que de politique démographique —, l'abattement à la base d'un éventuel impôt sur la fortune devrait donc être variable suivant la situation de famille : il devrait être plus élevé pour un couple que pour un célibataire, et un abattement supplémentaire devrait être admis pour chaque enfant au-delà du deuxième.

La Commission attire cependant l'attention sur la nécessité de tenir compte, lors de la fixation du montant des abattements, du rapport entre le rendement attendu de la taxe et le coût de sa gestion administrative. Ce point sera étudié spécialement à la fin du présent chapitre.

2. Barème de l'impôt.

Deux solutions sont *a priori* concevables : prévoir un taux proportionnel ou envisager un barème progressif. Les expériences étrangères montrent que l'une ou l'autre de ces deux méthodes est utilisée selon le pays.

Dans la mesure où un tel impôt doit tenir compte avant tout de la capacité contributive des personnes imposables, il semblerait logique de retenir un barème progressif qui aurait, d'autre part, pour effet de réduire plus qu'un taux proportionnel les inégalités patrimoniales.

Mais la fixation du tarif ne saurait être effectuée de façon définitive qu'après examen approfondi des conséquences économiques d'un impôt annuel sur la fortune, examen auquel il sera procédé dans la suite du présent chapitre.

D. — Liaison avec les autres éléments principaux du système fiscal.

Une réflexion sur l'opportunité de la création d'une taxe annuelle sur la fortune implique que l'on s'interroge sur les effets que pourrait avoir l'existence d'un tel impôt sur le fonctionnement des autres éléments du système fiscal. Effectivement de nombreux partisans d'une taxation annuelle des patrimoines estiment que celle-ci faciliterait la connaissance et compléterait l'imposition des revenus. Certains voient d'autre part dans un impôt annuel sur la fortune soit un concurrent, soit un complément de l'impôt récemment créé sur les plus-values « réalisées ». Avant d'examiner ces deux points il faut se demander de quelle manière l'administration fiscale pourrait disposer des informations nécessaires à l'imposition annuelle des fortunes, et plus précisément s'il conviendrait en l'occurrence de recourir à un système déclaratif ou évaluatif.

1. Système déclaratif ou évaluatif.

Il est clair que, comme dans tous les pays ayant institué une taxe annuelle sur la fortune, il serait nécessaire que les contribuables dressent d'abord la liste de tous les biens qui composent leur patrimoine. Mais l'estimation de la valeur de chacun des actifs ainsi recensés peut incomber soit aux contribuables eux-mêmes (système dit « déclaratif »), soit à l'administration (système dit « évaluatif »).

Confier à l'Administration la tâche d'évaluer la valeur du patrimoine des assujettis peut sembler séduisant, car cette méthode supprimerait de nombreuses possibilités de fraude. Mais une telle solution se heurterait à plusieurs obstacles :

— son coût pour les finances publiques serait très supérieur à celui d'un système déclaratif ;

— en raison de l'ampleur de la tâche que l'Administration aurait à fournir, elle serait vraisemblablement conduite, comme pour les impôts locaux, à ne pas procéder à des réévaluations fréquentes. Or, les prix « relatifs » des différents biens ne sont pas stables dans le temps : la valeur de certains actifs augmente plus vite que celle d'autres biens ; l'absence de réévaluation — ou un trop grand écart dans le temps entre deux opérations d'évaluation — entraînerait donc des inégalités. L'étude des expériences étrangères a d'ailleurs mis en évidence qu'il s'agissait d'une des faiblesses majeures du système adopté par certains pays, notamment la République fédérale d'Allemagne ;

— la procédure d'évaluation par l'Administration risque d'être une source de conflits quasi permanents et de contentieux avec les contribuables. C'est pourquoi la Commission considère que le système devrait être déclaratif.

En vue d'alléger la tâche des contribuables et celle de l'Administration, on pourrait utiliser une procédure du genre de celle qui suit : la première année d'application de l'impôt en question, une déclaration serait faite par l'ensemble des contribuables ; ultérieurement ne feraient une déclaration que les contribuables — de l'ordre de 100 à 200 000 ménages par exemple — dont la fortune dépasserait un certain niveau, cette déclaration pouvant n'être souscrite que tous les deux ou trois ans. Il ne semblerait cependant pas opportun d'allonger ce délai, car les variations de valeur de certains actifs, notamment les valeurs mobilières, peuvent revêtir une grande ampleur dans des délais assez courts ; les contribuables imposés pourraient d'ailleurs faire état chaque année d'une éventuelle baisse — temporaire ou définitive — de leur patrimoine.

2. Articulation avec l'imposition des revenus.

La théorie économique fait état d'une relation étroite entre imposition des revenus et imposition des patrimoines. On a même pu dire qu'un impôt annuel progressif sur le revenu, par le fait qu'il freine le développement

de l'épargne, qui est des facteurs de constitution des patrimoines, était en quelque sorte équivalent à un impôt sur la fortune.

Mais d'aucuns ont vu en sens inverse dans la création d'un impôt sur la fortune la possibilité, soit de mieux connaître — et par conséquent de mieux imposer — les revenus, soit de compenser l'insuffisance ou même l'absence de taxation du revenu dans les domaines où ledit revenu est difficile à connaître ou n'existe pas sous forme monétaire.

a) UN INSTRUMENT DE MEILLEURE CONNAISSANCE DES REVENUS

L'établissement par chaque contribuable d'une déclaration de l'ensemble de ses biens devrait en principe fournir des « recoupements » permettant de découvrir, soit des revenus du capital qu'il n'aurait pas ou aurait insuffisamment déclarés, soit d'autres revenus dissimulés lui ayant permis d'acquérir des actifs moins aisément dissimulables.

Cet argument souvent invoqué en faveur de la création d'un impôt annuel déclaratif sur la fortune n'est pourtant pas convaincant. En effet les informations que possèdent déjà les Services fiscaux français sont relativement abondantes et plus consistantes en certains domaines que celles dont peuvent disposer la plupart des administrations fiscales étrangères.

En ce qui concerne par exemple les revenus des valeurs mobilières, notre pays est le seul (3), parmi les grands Etats industriels, à posséder un système de recoupement simple et efficace des déclarations des contribuables : tous les titres « non anonymes » donnent lieu de la part de l'établissement payeur à l'envoi d'un document, appelé « relevé de coupons », aux Services fiscaux, qui connaissent ainsi tous les revenus de cette nature perçus par chaque contribuable. Un tel système n'existe pas ailleurs. Il semble par exemple qu'en république fédérale d'Allemagne, la déclaration — en vue de l'imposition du capital — des valeurs mobilières détenues par les particuliers ait permis de réduire la fraude sur les revenus de ces titres. En France une telle déclaration n'est pas nécessaire ; c'est plutôt — à l'inverse — l'examen des relevés de coupons qui peut apprendre aux Services fiscaux, s'ils en éprouvent le besoin, la valeur du patrimoine détenu en valeurs mobilières par le contribuable concerné.

Certes il y a des revenus du capital qui sont moins bien connus que ceux des valeurs mobilières : c'est le cas des bénéfices agricoles et même de nombreux bénéfices industriels, commerciaux et non commerciaux, qui sont, pour une part, des revenus du travail des entrepreneurs et exploitants, mais aussi, pour une part, des revenus du capital. Les procédures employées pour connaître ces revenus, qu'il s'agisse de déclarations par les intéressés ou d'estimations forfaitaires — collectives ou individualisées — aboutissent souvent à des sous-évaluations. Les déclarations successives que seraient amenés à faire les contribuables

(3) Cf. rapport du Conseil économique et social : « Avis sur les conditions d'imposition des revenus du travail et des revenus du capital », JO 1^{er} mars 1974.

— même tous les deux ou trois ans seulement — en cas de création d'un impôt annuel sur la fortune permettraient en principe de connaître les changements affectant leurs patrimoines et de rapprocher les revenus déclarés par eux chaque année de leur utilisation sous forme de consommation (approximativement estimable) et d'épargne ; ce rapprochement pourrait éventuellement mettre en évidence une sous-déclaration abusive des revenus.

Mais, même pour un tel usage, l'apport de déclarations patrimoniales relativement fréquentes ne serait pas le progrès qu'on pourrait croire. En effet les Services fiscaux détiennent déjà normalement dans les dossiers individuels des contribuables pratiquement toutes les informations patrimoniales qu'il est possible de connaître : double des actes sur les « mutations » (achats et ventes de toutes les sortes de biens « immeubles »), double des déclarations de succession, double des cartes grises des véhicules, bulletins de recoupement sur les bateaux de plaisance, les avions de tourisme, les chevaux de selle ou de course, les achats d'objets précieux dans les ventes publiques...

Cette documentation est permanente : c'est ainsi qu'on trouve encore dans les dossiers les déclarations souscrites par les contribuables pour l'impôt de solidarité nationale de 1945 ; grâce au Cadastre et aux Conservations des hypothèques, il est possible de remonter loin dans le passé pour connaître les changements successifs de propriété d'un bien. Cette documentation est assez largement utilisée pour le contrôle fiscal des déclarations de revenu par la technique dite « de la balance d'enrichissement », fondée précisément sur l'analyse de l'évolution du patrimoine d'un contribuable au cours d'une certaine période.

Il est vrai que l'Administration ne peut pas toujours arriver à classer et à exploiter les renseignements qui lui parviennent. Mais c'est seulement parce que, compte tenu des autres tâches qui lui incombent, les moyens en personnel lui manquent pour effectuer ce travail. Une déclaration qui dresserait sur un même document la liste de tous les éléments composant la fortune d'un même contribuable ne résoudrait pas le problème essentiel, qui est celui du contrôle — par du personnel hautement qualifié — de l'exhaustivité de chaque déclaration et de la qualité des évaluations faites par le déclarant. L'apport de telles déclarations ne serait donc que relativement marginal : à partir des informations patrimoniales qu'elle possède déjà, l'Administration pourrait, si elle disposait des effectifs nécessaires, améliorer notablement la connaissance des revenus imposables.

Car le contrôle de la qualité des renseignements est essentiel : il ne suffit pas de connaître l'existence d'un élément de patrimoine ; il faut de plus que son évaluation soit correcte. Il est vrai que les Services fiscaux ont des difficultés pour appréhender la valeur réelle de certains immeubles, actifs professionnels ou titres de sociétés non cotées. Mais il n'y a guère de raisons que la qualité des déclarations des contribuables en la matière soit telle qu'elle rende inutile le contrôle. Dans les domaines enfin où règne l'anonymat, il est clair — sauf si cet anonymat était levé —

que les déclarations en vue d'une imposition des fortunes ne donneront aucune information ; dans bien des cas d'ailleurs le revenu de tels placements serait aussi aisément — voire plus aisément — repérable que le capital. On peut être certain par ailleurs que les déclarations patrimoniales ne contiendraient aucun renseignement sur les placements immobiliers ou mobiliers effectués à l'étranger en marge du contrôle des changes.

Au total, ou bien les renseignements patrimoniaux pouvant servir à une meilleure connaissance des revenus existent déjà, et il suffit de mettre en œuvre les moyens nécessaires pour mieux les utiliser, ou bien ces renseignements n'existent pas ou sont mauvais, et l'institution d'une déclaration patrimoniale en vue d'un impôt annuel sur la fortune ne suffirait pas à les faire apparaître ou à les rendre meilleurs.

b) UN MOYEN DE COMPENSER L'INSUFFISANCE OU L'ABSENCE DE TAXATION DU REVENU

- *Les revenus fréquemment sous-évalués.*

Les partisans de la création d'un impôt annuel sur la fortune font observer que certains revenus — parmi les revenus agricoles — étant plus mal évalués que ne pourraient l'être les biens patrimoniaux correspondants, l'un des avantages de cet impôt du point de vue de l'équité fiscale serait de compenser — au moins partiellement — cette imposition insuffisante, en touchant non pas directement ces revenus mais les patrimoines qui les rapportent.

On peut certes objecter à cet argument que les impôts fonciers existent déjà, dont on peut penser qu'ils jouent le rôle suggéré. Cependant ces impôts ne sont pas progressifs en fonction de l'importance des terres agricoles. L'argument invoqué ici en faveur d'un impôt annuel sur la fortune n'est donc pas, en théorie, dénué de toute valeur. Mais, il faut rappeler que dans tous les pays du Marché commun qui ont un tel impôt, la valeur des terres retenue dans l'assiette de cette taxe est considérablement sous-estimée. Il serait difficile, en pratique, à la France d'adopter vis-à-vis de ses agriculteurs une technique fiscale plus lourde que celle supportée par leurs concurrents européens.

- *Les revenus « non monétaires ».*

Il est d'autre part fréquemment affirmé que l'un des avantages de la création d'une taxe annuelle sur la fortune serait d'imposer les revenus « non monétaires » de certains actifs. Deux exemples principaux sont cités en ce sens : les meubles et objets d'art ou de collection, et les résidences principales et secondaires.

En ce qui concerne le premier point, il est exact que les objets « précieux » procurent à leurs détenteurs des satisfactions psychologiques qui ne sont pas actuellement soumises à l'impôt sur le revenu. On pourrait concevoir — on l'a noté — d'assujettir ces biens à un impôt sur la fortune sur une base forfaitaire. Mais on a noté en même temps qu'il y

avait tout lieu de craindre que, malgré cela, une part importante de ces biens ne soit pas déclarée. Certains ont fait observer à ce propos qu'un contrôle serait possible à partir des polices d'assurance ou des achats dans les ventes publiques. Mais, d'une part, de nombreux collectionneurs assurent leurs biens à l'étranger, d'autre part, seule une fraction relativement réduite des œuvres d'art fait l'objet de transactions dans les ventes publiques en France, et il est à craindre qu'une surveillance s'exerçant à ce stade ne pousse les transactions dans des voies clandestines qu'il serait exclu d'explorer.

Pour les résidences principales ou secondaires, il est vrai que leurs détenteurs bénéficient d'un avantage en nature équivalent à un revenu de capital qui n'est pas imposé. On pourrait certes faire remarquer que ces résidences supportent déjà l'impôt foncier. Mais cette réserve — on l'a dit plus haut — ne suffit pas à emporter la conviction, et l'on peut considérer en définitive que — contrairement à ce qui était le cas à propos des propriétaires d'objets d'art — cet argument des partisans d'un impôt sur la fortune n'est pas sans pertinence (4); il demeure néanmoins de portée limitée dans la pratique.

3. Articulation avec l'imposition des plus-values.

Dans le système fiscal français, une plus-value n'est imposable que lorsqu'elle est « réalisée », c'est-à-dire lorsque le bien concerné est vendu. L'éventualité de la création d'un impôt annuel sur la fortune oblige alors à se poser deux questions :

— quels problèmes soulèverait la taxation, dans le cadre d'un tel impôt, des plus-values « latentes » ;

— l'institution d'une taxe annuelle sur la fortune devrait-elle conduire à modifier — voire à supprimer — l'imposition des plus-values « réalisées » ?

a) LA TAXATION DES PLUS-VALUES « LATENTES »

Chaque année un bien qui « prend de la valeur » sans qu'il lui ait été apporté aucune modification bénéficie d'une plus-value « latente », c'est-à-dire qu'il donne à son propriétaire des « espérances » pour le jour où il voudrait vendre ce bien. La création d'une taxe annuelle sur la fortune conduirait à imposer ces plus-values latentes avec le reste de la valeur des biens appartenant au contribuable concerné.

(4) Il faut bien noter à ce propos que l'existence d'un important abattement à la base d'un impôt annuel sur la fortune exonérerait de fait la résidence principale et même la première résidence secondaire de tous les petits et « moyens » propriétaires. Mais, pour les propriétaires de résidences de luxe, celles-ci entreraient — avec le reste — dans le décompte de leur patrimoine.

Les partisans d'un tel impôt estiment en général qu'il serait juste de taxer ainsi ces plus-values. Selon eux, le fait que jusqu'ici on ne taxe les plus-values qu'au moment de leur « réalisation » donne — ce qui leur semble inéquitable — un avantage aux propriétaires suffisamment fortunés pour n'avoir pas besoin de vendre et pour pouvoir attendre les limites de durée de détention (5) au-delà desquelles il n'y a plus du tout de taxation.

Ceux qui mettent en doute l'opportunité d'une taxation des plus-values latentes font observer en sens inverse que ces plus-values peuvent n'être que provisoires et que les taxer peut revenir à « taxer une chimère » : si la vente d'un bien intervenait après une baisse du prix du marché, faisant apparaître une valeur fort inférieure à celle retenue les années précédentes pour l'assiette de la taxe, les contribuables s'estimeraient peut-être injustement traités, et le Trésor pourrait se trouver dans une situation délicate ; tout se passerait en effet comme s'il y avait eu une erreur dans l'évaluation de l'assiette.

Cette objection revient d'une certaine manière à mettre en question la valeur de tout élément de patrimoine tant qu'il n'est pas effectivement négocié, c'est-à-dire à la limite la notion même de « fortune ». C'est sans doute aller un peu loin, et il faut tout de même rappeler qu'un pays sur deux environ, parmi ceux qui ont été étudiés au chapitre III, ont institué un impôt annuel sur la fortune, et que des arguments du même genre pourraient être opposés à tout impôt — annuel ou non — frappant tel ou tel élément aussi bien que la totalité d'un patrimoine. Or de tels impôts existent dans tous les pays, et certains en France même.

Cependant, en pratique, les fréquentes sous-évaluations ou exonérations partielles de certains biens patrimoniaux — telles que la plupart des pays en connaissent — reviennent bien un peu à tenir compte dans une certaine mesure de l'objection précédente, dont on vient de dire qu'il ne fallait pas lui donner trop de poids, mais dont on ne peut dire non plus qu'elle est absolument sans valeur.

Au total, l'opportunité d'une taxation des plus-values latentes, tout en étant en théorie un argument en faveur d'un impôt annuel sur la fortune, se heurterait en pratique à de sérieuses difficultés.

b) *LIEN ENTRE LA TAXATION DES PLUS-VALUES LATENTES ET CELLE DES PLUS-VALUES « RÉALISÉES »*

Trois sortes de positions s'expriment à ce sujet. Certains pensent qu'il ne faut pas imposer à la fois les plus-values latentes et les plus-values réalisées : parmi eux, les uns en tirent argument contre la création d'un impôt annuel sur la fortune, puisque la taxation des plus-values réalisées existe déjà dans notre pays ; les autres, partisans d'une taxe annuelle sur

(5) Voir chapitre 2.

la fortune, suggèrent de supprimer plutôt l'imposition des plus-values réalisées. Un troisième groupe, enfin, estime que les deux impositions ne sont nullement incompatibles.

Deux arguments sont avancés pour refuser la coexistence des deux impôts :

- l'exemple des pays étrangers, parmi lesquels deux seulement ont recours à la fois à ces deux types d'imposition ;
- le fait que, l'année où une plus-value sera réalisée, elle serait taxée deux fois.

Les partisans de la coexistence des deux impositions ont une tout autre approche : selon eux, la taxation des plus-values et celle des fortunes répondent à des finalités différentes. La première vise à soumettre à l'impôt, de façon occasionnelle, et indépendamment du niveau global du patrimoine, des biens spécifiques, sur lesquels une plus-value est réalisée à l'occasion d'une cession ; elle est en quelque sorte le pendant de la taxation de l'épargne avant qu'elle ne se « place », c'est-à-dire au niveau du revenu. L'imposition des grosses fortunes tendrait au contraire à définir, de façon permanente, une capacité contributive nouvelle, qui serait celle des patrimoines les plus importants, considérés en eux-mêmes, et de façon globale.

Les arguments des uns et des autres ne manquent pas de valeur. Les ayant étudiés, la Commission estime qu'au cas où une taxe sur la fortune serait instituée, il conviendrait de réexaminer le régime actuel de taxation des plus-values et de conserver la partie correspondant, en matière boursière comme dans le domaine de l'immobilier, à l'idée d'une pénalisation de la spéculation. Il lui semble, en effet, que, lorsque la plus-value est réalisée à court terme, elle peut largement être assimilée à un revenu qui n'a pas été imposé, et qu'il n'y a dans ce cas aucune objection de principe à la coexistence d'une taxe annuelle sur la fortune et d'une imposition des plus-values « réalisées ».

*
**

De l'examen auquel elle a procédé des effets que pourrait avoir la création d'un impôt annuel sur la fortune sur les conditions de taxation des revenus et des plus-values réalisées, la Commission estime pouvoir conclure :

- d'une part que l'utilité que présenterait une telle création pour une meilleure connaissance et une taxation plus équitable des revenus effectivement perçus par les Français, bien qu'elle ne soit pas totalement inexistante, ne serait pas telle — compte tenu en particulier des matériaux que peuvent déjà utiliser, quand ils en ont les moyens, les Services fiscaux — qu'il faille voir là un argument sérieux en faveur de cette création ;
- d'autre part que, sous réserve sans doute de certains aménagements de la législation actuelle, la taxation annuelle des fortunes et l'imposition des plus-values réalisées ne seraient pas incompatibles.

Les réflexions exprimées jusqu'ici dans ce chapitre étaient ordonnées autour d'une préoccupation de recherche de la justice fiscale. C'est dans cet esprit qu'ont été exposés et jugés un certain nombre d'arguments pour ou contre l'institution d'un impôt annuel sur la fortune. Mais l'appréciation de ce que pourraient être les effets économiques d'une telle taxe, certes évoquée à diverses reprises, mérite un examen approfondi auquel il va être maintenant procédé.

II. — Le souci de l'efficacité de l'appareil économique.

L'éventuelle création d'un impôt annuel sur la fortune — même ne concernant que les « grosses » fortunes — oblige à s'interroger au préalable sur ce que pourraient être les effets économiques d'une telle taxation.

Préoccupée — tout autant que de justice fiscale — par le souci de sauvegarder, dans l'hypothèse où elle se plaçait au départ, l'efficacité de l'appareil économique de notre pays, la Commission a examiné les arguments avancés de divers côtés selon lesquels une imposition annuelle des fortunes serait nuisible à notre appareil productif ou au contraire stimulerait son dynamisme.

La présentation des réflexions de la Commission se fera autour de trois questions :

- quel taux d'imposition devrait-on éventuellement choisir pour éviter tout effet économique dommageable ;
- dans quelle mesure un impôt annuel sur la fortune pourrait-il contribuer à une meilleure orientation des placements des Français ;
- quels seraient les effets de l'institution d'un tel impôt sur l'activité des diverses composantes de notre appareil économique.

A. — Un taux d'imposition modéré.

Fixer le taux d'une taxe annuelle sur la fortune à un niveau élevé serait donner à ce prélèvement un caractère confiscatoire. La plupart des économistes favorables à une imposition permanente des patrimoines considèrent que le taux de l'impôt doit être déterminé de telle façon qu'il puisse être payé en principe par les contribuables concernés sans amputer leur capital, c'est-à-dire au moyen de leurs revenus courants. Tous les systèmes étrangers retiennent aussi ce principe, puisque, sauf lorsque le taux est très réduit, le montant de la taxe est « plafonné » afin que l'ensemble des impôts sur le revenu et sur la fortune dus annuellement par un même contribuable ne dépasse pas 70 ou 80 % de son revenu.

Or, il a été rappelé dans le chapitre précédent que les revenus du capital sont très variables suivant la nature des placements : les taux de rendement avant impôt varieraient de 2 % pour les terres agricoles à 10 % pour les placements à long terme non indexés, les taux étant intermédiaires pour les valeurs mobilières et l'immobilier (6). L'impôt,

(6) Pour l'immobilier, le taux de rendement peut varier entre 3 et 7 % selon les catégories de logement. Pour les valeurs mobilières les taux sont très différents d'un titre à l'autre et ont beaucoup évolué ces dernières années en fonction des cours de Bourse.

par définition, étant général, il conviendrait théoriquement de s'aligner sur les placements à rentabilité faible pour ne pas obliger les propriétaires de terres agricoles à s'en dessaisir peu à peu ou les détenteurs de valeurs mobilières à liquider une partie de leur portefeuille.

Pour être exact, il faudrait certes corriger le taux de rendement nominal d'un placement par la plus-value obtenue grâce à cet actif : en effet, les biens dont la rentabilité est la plus faible sont souvent ceux qui ont un taux de plus-value élevé. Le taux de rendement moyen réel brut (revenus + plus-value corrigée de l'inflation) serait, pour un patrimoine type de plus de 1 million de francs, de l'ordre de 3,3 % (7).

Pour passer du rendement brut au rendement net après impôt, il convient de réduire ce chiffre, la réduction maximum étant de 60 % (8) : le taux net de rentabilité réelle après impôt sur le revenu serait dans ce dernier cas de 2 % (9).

Il en résulte que, pour ne pas aboutir à un prélèvement confiscatoire des revenus du patrimoine, il serait nécessaire, dans l'hypothèse — prise en considération précédemment — où l'on adopterait un barème progressif, de retenir un taux d'imposition maximum de 1 %, ou même, pour tenir compte du faible rendement des terres agricoles ou de certaines valeurs mobilières, un maximum un peu inférieur. On peut à ce propos rappeler qu'en République fédérale d'Allemagne le taux d'imposition est uniformément de 0,5 %. On peut aussi noter que le fait d'avoir atteint des taux de pression fiscale assez élevés pour la « property tax » aux Etats-Unis a déclenché une « révolte fiscale », qui a abouti dans de nombreux Etats à plafonner le taux maximum à 1 % et même dans quelques-uns à moins de 1 %. Et cependant les bases d'évaluation sont aux Etats-Unis — comme d'ailleurs dans bien d'autres pays — assez largement sous-évaluées.

Pour combiner la progressivité du taux — choisie pour des raisons sociales — et sa relative modicité — retenue pour des raisons économiques — on pourrait songer, par exemple, à un tarif croissant lentement de 0,2 ou 0,3 % pour la première tranche, à 0,7 ou 0,8 % pour la dernière. Les tranches seraient découpées de manière qu'on obtienne le même résultat qu'avec un taux proportionnel de 0,5 %. On pourrait aussi à l'exemple de nouveaux pays étrangers, prévoir que l'addition de la nouvelle taxe et du montant total de l'ensemble des impôts directs (impôts sur le revenu, impôts fonciers, voire taxe professionnelle...) et des cotisations sociales à la charge du contribuable ne dépassent pas un

(7) D'après un séminaire de l'Ecole nationale d'administration sur les inégalités de patrimoine tenu en 1976, le patrimoine type en question comprenait des actifs répartis à peu près conformément à la structure moyenne des patrimoines.

(8) Le taux « marginal » de 60 % pris à titre d'exemple est celui qu'il convient de prendre lorsqu'il s'agit de « grosses fortunes » appartenant à des contribuables ayant par ailleurs de très hauts revenus.

(9) Il ne faut cependant pas oublier que lorsqu'une plus-value est réalisée, elle peut être taxée ; or ceci n'a pas été pris en compte dans le présent calcul.

certain pourcentage du revenu ; lorsque cette limite serait franchie, la taxe annuelle sur la fortune serait « plafonnée ».

Il est clair qu'avec un taux aussi modéré, un avantage serait donné aux contribuables qui auraient la possibilité de diversifier suffisamment la composition de leurs patrimoines par rapport à ceux qui ne posséderaient que des actifs à faible rentabilité ; certains en déduiront que cela devrait pousser les titulaires d'actifs de ce dernier type à orienter autrement leurs placements (Cf. le prochain paragraphe), mais cela ne serait pas toujours en leur pouvoir, et, en ce sens, l'équité fiscale ne serait pas respectée. Il apparaît aussi qu'avec un tel taux le rendement d'une taxe annuelle sur la fortune serait faible (voir la suite du présent chapitre) comme il l'est d'ailleurs dans tous les cas à l'étranger ainsi qu'on l'a montré au chapitre III. Le choix d'un taux modéré montre bien la difficulté que l'on éprouve à concilier la double préoccupation d'éviter les risques économiques d'une telle taxe et d'imposer la capacité contributive supplémentaire qui s'attache à la possession d'une « grande fortune ». Il ne faudrait pas en conclure qu'un tel impôt n'aurait pas du tout d'effet sur les inégalités patrimoniales : elles seraient en tout état de cause moins accusées qu'aujourd'hui alors que cet impôt n'existe pas. Mais avec un taux qui — comme on l'a montré — ne peut qu'être modéré, l'atténuation des inégalités resterait très faible comme le prouvent d'ailleurs plusieurs exemples étrangers (Cf. chapitre III).

B. — L'imposition de la fortune et la sélection des placements.

Il faut revenir ici sur un argument auquel il a été fait une brève allusion à la fin du paragraphe précédent et selon lequel, si l'on créait un impôt annuel sur la fortune, des contribuables seraient incités à se défaire des biens qui leur rapportent relativement peu ou même ne leur rapportent rien et qu'ils ne conservent que dans l'attente d'une opportunité. Selon les tenants de cette thèse, la mobilité des actifs productifs et leur utilisation optimale seraient favorisées : la productivité de l'appareil économique y gagnerait.

Cet argument se réfère implicitement à l'existence dans chaque citoyen — ou à tout le moins dans chaque contribuable — d'un « homo œconomicus » parfaitement rationnel et stimulé en permanence par la recherche de son intérêt ou du « profit » maximum. Il devrait avoir toute sa valeur, s'il en a une, en l'absence même d'une imposition des fortunes.

Or, en pratique, il faut reconnaître que la politique patrimoine des personnes physiques n'obéit pas exclusivement à des impulsions logiques ou même à des motivations économiques. Une certaine inertie, des considérations fort respectables, que d'aucuns peut-être qualifieraient de « sentimentales », parfois des arrière-pensées successorales, interviennent sans doute pour expliquer en la matière des comportements apparemment irrationnels plus nombreux qu'on ne l'imagine souvent.

Sinon d'ailleurs comment se ferait-il que les rendements des différents actifs patrimoniaux soient si divers ? Si les arbitrages de tous les agents économiques étaient essentiellement conditionnés par les différences de taux de rendement, certains placements auraient été à tel point recherchés et d'autres rejetés dans le passé que leurs rendements respectifs seraient sans doute plus proches qu'ils ne le sont aujourd'hui.

Et pourquoi les impôts locaux, qui touchent déjà certains biens patrimoniaux, n'ont-ils pas joué jusqu'ici davantage le rôle que certains pensent pouvoir attendre d'un impôt annuel sur la fortune ? La taxe professionnelle est perçue sur les navires même lorsqu'ils sont désarmés, sur les hauts fourneaux même lorsqu'ils sont éteints... De même, l'impôt « foncier non bâti » est dû pour des terrains inondables — donc peu utilisables —, et le contribuable, s'il voulait s'en exonérer, devrait céder son bien à la commune. Plusieurs des impôts locaux que l'on vient de citer sont dus en raison non de l'utilisation, mais plutôt de la possession d'un bien. Une telle situation devrait normalement inciter les contribuables à se défaire des éléments de leur patrimoine immobilier qui leur rapportent peu pour acquérir des actifs plus productifs. Or tel n'est pas toujours ce qui se passe, tant s'en faut.

Il est vrai que dans certains cas le montant des impôts locaux n'est sans doute pas assez dissuasif pour amener les propriétaires à se défaire de biens qu'ils conservent — parfois pendant de nombreuses années — dans l'espoir que leur prix augmentera plus vite que l'inflation. Une taxe annuelle sur la fortune, dont par définition le taux devrait rester modéré, ne serait pas plus efficace puisque — rappelons-le — pour les terrains à bâtir le taux de la taxe foncière est de 1 % de la valeur vénale.

Il est vrai aussi que, dans l'hypothèse où serait instituée une imposition annuelle des fortunes, touchant tous les biens quelle qu'en soit la nature, et si par ailleurs le taux de ladite taxe était progressif, la rentabilité des différents placements ne serait pas en fait affectée par cette taxe de la même manière : les placements à faible productivité pourraient être considérés par un observateur rationnel comme « marginaux », c'est-à-dire — si la fortune du contribuable était grosse — frappés au taux le plus élevé. Cette considération pourrait effectivement conduire quelques détenteurs de tels biens à s'en dessaisir et à se tourner vers des placements plus profitables.

Mais il serait à craindre que la création d'une taxe annuelle sur la fortune n'ait par ailleurs sur les choix en matière de « placements » des effets négatifs qui l'emporteraient sur les rares effets positifs que l'on vient de mentionner : l'existence d'un tel impôt risquerait en effet d'encourager l'acquisition de biens facilement dissimulables (or, bijoux, objets précieux...), par nature non productifs. La suppression de l'anonymat de certains placements — si cet anonymat était levé — pourrait limiter ces inconvénients mais non les éviter entièrement. Et la probabilité d'un accroissement sensible des placements de toute sorte à l'étranger serait bien plus grande que celle d'une sélection plus intelligente des placements en France.

On peut d'ailleurs indiquer que l'OCDE a envoyé aux pays qui en font partie un questionnaire demandant à ceux d'entre eux ayant une taxe annuelle sur la fortune les raisons pour lesquelles elle avait été instituée : or, aucun pays n'a indiqué dans sa réponse qu'un impôt annuel sur la fortune « est de nature à encourager un emploi plus efficace des ressources », bien que cet argument ait figuré explicitement dans le questionnaire envoyé aux Etats membres.

C. — Les effets d'une imposition de la fortune sur les secteurs économiques concernés.

Compte tenu de l'importance respective des différents éléments qui composent le patrimoine des Français, et de la difficulté qu'il y aurait à connaître de façon exacte la valeur et même simplement l'existence de certains d'entre eux, on peut considérer — ce que confirment toutes les expériences étrangères — que l'assiette d'une taxe annuelle sur la fortune serait pour l'essentiel composée de logements, de terres et d'équipements agricoles, d'actifs industriels et commerciaux appartenant à des entrepreneurs individuels, et enfin de valeurs mobilières. Or ces biens — on l'a vu au chapitre II — servent déjà de base à plusieurs impôts. Il est donc permis de s'interroger sur l'utilité et les conséquences économiques d'un accroissement de la pression fiscale sur les secteurs économiques correspondants, car, ainsi que le dit plaisamment un proverbe anglais, « on ne peut avoir à la fois la viande et le lait de la vache ».

1. L'immobilier d'habitation.

Les propriétaires de logements supportent actuellement chaque année la taxe sur le foncier bâti et quand ils les donnent en location, l'impôt sur le revenu foncier (10).

Certes, ces différents régimes d'imposition comportent d'importantes exonérations, dont la principale concerne environ 40 % du parc immobilier pour l'impôt « foncier bâti ».

On doit cependant s'interroger sur ce que pourrait être demain le comportement d'un aspirant à la construction d'un logement locatif — une portion notable de cette catégorie de propriétaires se trouverait sans doute parmi les détenteurs de « grosses fortunes » — en cas d'adjonction aux impôts précédents d'une nouvelle taxe, elle aussi, annuelle sur les patrimoines.

En effet, le rendement brut avant impôt des capitaux placés dans le secteur immobilier varie autour d'une moyenne de 5 %. Après impôt sur le revenu,

(10) Ils sont soumis par ailleurs aux droits d'enregistrement lors de l'acquisition des immeubles et aux droits de succession quand ils en héritent.

ce rendement « net » peut tomber, pour les « aspirants constructeurs » ayant des revenus élevés, à 2 % seulement (11). Si l'on ajoutait à cet impôt une taxe annuelle sur fortune à un taux de 0,5 %, elle équivaldrait à une amputation du quart du revenu net précédent ; au taux de 1 % — pour ceux qui se trouveraient dans la tranche supérieure d'un barème progressif atteignant ce taux — l'amputation serait de la moitié de ce revenu net.

On peut alors se demander si cette baisse de rentabilité de ce type d'investissement ne tendrait pas à dissuader certains candidats, et si ceux qui persévéraient ne s'efforceraient pas de compenser la charge du nouvel impôt par la fixation de loyers plus élevés. Dans une conjoncture aujourd'hui peu favorable au secteur de la construction, et au moment où le freinage de la hausse des prix est une des priorités nationales, cette double éventualité comporterait des risques économiques sérieux.

2. L'agriculture.

Pour étudier les effets sur l'économie agricole de l'éventuelle création d'une taxe annuelle sur la fortune, il faut distinguer le cas des propriétaires « non exploitants » et celui des propriétaires exploitants.

Pour les propriétaires de terres agricoles qui n'exploitent pas eux-mêmes ces terres, le rendement du capital foncier qu'ils possèdent est très faible : 2 % en moyenne avant impôt sur le revenu. C'est pourquoi, au paragraphe consacré plus haut dans le présent chapitre à la recherche d'une évaluation équitable des actifs à soumettre à un éventuel impôt annuel sur les patrimoines, il a été suggéré que les terres agricoles soient imposées, comme les autres actifs, à leur valeur réelle, mais qu'un abattement spécifique soit pratiqué à leur égard, qui viendrait s'ajouter à l'abattement à la base accordé à tous les contribuables.

On peut se demander si cet avantage serait suffisant pour éviter certains effets économiques négatifs. En effet, à elle seule, la taxe sur le « foncier non bâti » — que supportent déjà les terres agricoles — peut atteindre dans certaines régions 1 à 1,5 % de la valeur vénale des terres ; il n'est pas rare qu'elle soit égale au produit du fermage. Si un impôt annuel sur la fortune — même allégé dans le cas des terres comme on l'a suggéré — venait s'ajouter aux autres impôts que paient chaque année les propriétaires de terres agricoles, lesdites terres finiraient souvent par procurer à leurs possesseurs un revenu nul ou même négatif. On pourrait craindre, malgré l'attrait des plus-values en capital, qu'un certain nombre de propriétaires non exploitants envisagent de se défaire de leurs terres. Or les exploitants agricoles, qui se sont parfois lourdement endettés dans les dernières décennies, et les jeunes qui voudraient

(11) Les revenus des « immeubles de rapport » en question étant supposés compris dans la « tranche » la plus haute du barème d'imposition du revenu de leurs propriétaires, c'est-à-dire imposés à 60 %.

s'installer, souhaitent moins souvent qu'ils ne le faisaient naguère acheter les terres qu'ils cultivent. Leur préoccupation serait davantage aujourd'hui d'attirer vers les placements fonciers agricoles des capitaux extérieurs pourvu qu'ils gardent la maîtrise de leur gestion. La création d'une taxe annuelle sur la fortune aurait donc sur ce point des effets économiques néfastes.

Pour les propriétaires de terres agricoles qui exploitent les terres qu'ils possèdent, on a noté précédemment que la terre, ainsi que les machines, les bâtiments et autres « actifs d'exploitation » étaient leurs « outils de travail ». Il a été observé alors que taxer chaque année ces biens comme des éléments de la « fortune » de leurs détenteurs risquait d'être inéquitable à l'égard de ces derniers. Les effets économiques à attendre d'une telle taxe ne seraient pas en l'occurrence plus opportuns que ses conséquences sur le plan de l'équité : elle risquerait en effet, malgré les abattements — et notamment l'abattement spécifique déjà envisagé au profit des agriculteurs — et compte tenu de la valeur non seulement des terres, mais aussi du reste du capital d'exploitation (celui-ci valant souvent autant que la terre, selon certains spécialistes), de gêner de façon non négligeable le développement de certaines exploitations de type familial.

Ainsi le secteur agricole illustre bien les difficultés que soulèverait la création d'une taxe annuelle sur les patrimoines ; il révèle surtout une certaine contradiction entre les objectifs théoriques d'un tel impôt et les possibilités concrètes de sa réalisation : en partant de l'idée — qui semble indiscutable — que le capital représente une capacité contributive spécifique, on est peu à peu conduit, pour résoudre les problèmes techniques, à faire souvent reposer l'assiette sur le revenu. Ce n'est donc pas sans raisons qu'à l'étranger la prise en considération des problèmes de l'agriculture a souvent conduit à enlever peu à peu une part de leur consistance aux dispositifs mis en place pour taxer annuellement les patrimoines.

3. Les entreprises individuelles non agricoles.

Le capital des entreprises individuelles sert déjà d'assiette à deux impôts annuels : la taxe sur le foncier bâti et la taxe professionnelle. Par ailleurs le revenu de ce capital, mêlé au revenu du travail du chef d'entreprise et, le cas échéant, de ses « aidés familiaux », constitue le bénéfice industriel, commercial ou non commercial, qui est taxé avec les autres revenus du chef d'entreprise.

L'existence de la taxe professionnelle doit être particulièrement soulignée quand on examine les effets économiques que pourrait avoir la création d'une taxe annuelle sur la fortune. En effet il s'agit d'une caractéristique relativement originale du système fiscal français : seule l'Allemagne applique un impôt comparable, mais d'un poids sensiblement plus faible. Si une taxe annuelle sur le capital des entreprises individuelles

était instituée, la France serait alors le seul pays à imposer trois fois les « immeubles » industriels (usines, ateliers commerciaux) et deux fois les équipements et outillages, en dehors de l'imposition de leur revenu. On peut se demander dans ces conditions s'il serait opportun de prendre une mesure qui risquerait de gêner les entreprises individuelles françaises par rapport à leurs concurrents dans la compétition internationale actuelle. Des considérations analogues ont conduit la Commission au début du présent chapitre à proposer d'exclure les entreprises à forme sociétaire du champ d'application d'un éventuel impôt sur le capital.

L'argument de la concurrence étrangère ne vaudrait guère pour les entreprises individuelles de très petites dimensions. Ce qui dans leur cas inciterait néanmoins à une certaine prudence serait — outre la préoccupation de ne pas les surcharger fiscalement au moment où il est estimé souhaitable d'encourager la création de telles entreprises — la crainte que le nouvel impôt ne soit assez largement répercuté dans les prix et finalement supporté par le consommateur.

Il est noté parfois avec faveur qu'un impôt sur le capital des entrepreneurs ou des entreprises pourrait avoir une influence sur les choix entre capital et travail et par conséquent faciliter aujourd'hui l'embauche de préférence au recours à la machine. Cet argument ne saurait être retenu : parfois peut-être concurrents à court terme et au niveau « micro-économique » (c'est-à-dire celui de l'atelier, voire de la branche), la machine et l'homme — l'investissement et l'emploi — sont complémentaires à long terme et au niveau « macro-économique », c'est-à-dire celui de la nation. Ce n'est pas en poussant à « l'anti-productivité » que l'on résoudrait le problème actuel de l'emploi.

4. Le marché des valeurs mobilières.

Les valeurs mobilières correspondent à la partie du patrimoine qu'il semble *a priori* le plus légitime d'imposer. En effet, à la différence des immeubles d'habitation, des entreprises individuelles ou des exploitations agricoles, les valeurs mobilières sont pratiquement le seul actif qui ne supporte directement aucun des trois impôts locaux et ne soit imposé annuellement que sur son revenu.

D'autre part, ainsi qu'on l'a montré, on a des raisons de penser que les « grosses fortunes » comprennent une proportion exceptionnellement forte de valeurs mobilières. Un prélèvement annuel sur les patrimoines les plus importants frapperait donc ce genre d'actifs plus que les autres. Des arguments sérieux peuvent cependant être donnés pour mettre en doute l'opportunité d'un nouvel impôt qui toucherait les valeurs mobilières :

— Tout d'abord la rentabilité des titres cotés n'est pas ce que l'on croit souvent. D'aucuns ont pu avoir pour tel d'entre eux, au cours de telle année récente, l'impression que son taux de rendement était élevé :

c'est que les cours de bourse avaient tellement baissé pour certains titres, qu'exprimés en pourcentage de ces cours, les dividendes distribués, qui avaient évolué normalement, faisaient conclure à des rendements parfois substantiels.

Si l'on prend une vue d'ensemble, telle que celle que peut avoir la Commission des opérations de bourse (COB), on doit conclure au contraire que, même si l'on y inclut l'avoir fiscal, le rendement d'un portefeuille composé de valeurs normalement diversifiées est relativement modeste. Le poids de la taxe nouvelle serait donc sensible financièrement. Mais il le serait davantage encore psychologiquement, au moment où par ailleurs les pouvoirs publics, soucieux de stimuler le développement et le redéploiement industriels, s'efforcent d'orienter vers les placements en valeurs mobilières une épargne qui était de moins en moins tentée par eux depuis plus d'une décennie.

— On a déjà observé que les titres cotés en bourse sont les actifs dont la valeur est la plus facile à déterminer. Ce serait donc le seul bien qui ne risquerait pas d'être sous-évalué par le contribuable déclarant (12). Mais cette situation, elle-même *a priori* satisfaisante, présente un inconvénient sérieux. Car les titres non cotés, sont, contrairement aux titres cotés, d'une évaluation très malaisée ; les expériences étrangères montrent qu'ils sont plutôt sous-imposés. Les propriétaires d'entreprises non cotées bénéficieraient donc d'avantages qui seraient — on l'a noté précédemment — contestables sur le plan de l'équité, mais surtout néfastes du point de vue économique, puisque ces propriétaires seraient dissuadés d'introduire leurs titres en bourse, alors que la Commission des opérations de bourse (COB) et les pouvoirs publics cherchent à élargir au maximum le marché financier français.

— D'autre part, l'institution d'un impôt annuel frappant la possession de titres cotés pourrait provoquer dans certaines circonstances un processus cumulatif de baisse. Dans une conjoncture économique mauvaise, les entreprises ne faisant pas de bénéfice ne distribueraient pas de dividendes ; la valeur des titres risquerait alors de baisser. Si, dans le même temps les contribuables devaient payer une taxe sur le prix de ces titres, — amoindrie, certes, mais en général encore notable —, ils seraient, n'ayant pas de revenu correspondant, tentés de vendre une partie de leur portefeuille pour acquitter l'impôt, entraînant par là même une chute accentuée des cours.

— Enfin, c'est au détriment des titres cotés que l'arbitrage en faveur de placements en or ou à l'étranger risquerait d'avoir l'incidence la plus prononcée. Il est clair que l'institution d'une taxe annuelle sur la fortune ne pourrait — toutes choses égales d'ailleurs — que renforcer l'attrait de certains actifs anonymes.

(12) Ce qui ne veut pas dire pour autant que les cours de bourse, qui rendent compte de l'état de l'offre et de la demande de chaque titre sur le marché boursier, représentent correctement la valeur réelle des actifs de la société concernée.

Il apparaît ainsi que la création d'un impôt annuel sur la fortune — auquel il faudrait évidemment soumettre les valeurs mobilières — présenterait de sérieux inconvénients pour la bonne tenue du marché financier.

*
**

Les effets économiques positifs d'une imposition annuelle des patrimoines risqueraient au total d'être faibles, voire inexistants, tandis que les inconvénients en seraient sans doute fortement perçus, qu'il s'agisse de l'avenir du marché immobilier, du développement du marché financier, comme des conditions de gestion et de développement des exploitations agricoles ou des entreprises individuelles industrielles et commerciales.

III. — Le coût de gestion et le rendement de l'impôt.

Bien que la motivation principale des partisans d'un impôt annuel sur la fortune soit la recherche d'une plus grande justice sociale, et que les réserves de ceux qui contestent l'opportunité d'un tel impôt se fondent surtout sur les effets économiques négatifs qu'une telle imposition pourrait avoir, ni les uns ni les autres ne pourraient tenir pour négligeable l'examen des incidences financières, ou, si l'on veut, proprement fiscales de l'institution éventuelle de cette taxe.

C'est pourquoi, il convient d'étudier brièvement ce que pourrait être le rendement et le coût de gestion d'un impôt annuel sur la fortune.

A. — Le rendement.

Il est toujours difficile de calculer à l'avance le rendement d'un impôt nouveau, en raison des incidences que son institution peut avoir sur les divers aspects de la vie économique du pays et par conséquent sur le rendement des impôts déjà existants.

Cette difficulté est particulièrement grande lorsqu'il s'agit d'un impôt annuel sur la fortune, et plus particulièrement sur les fortunes les plus importantes. En effet, en dépit des progrès effectués ces dernières années dans la connaissance du montant global et de la répartition des patrimoines en France, on n'a pas encore en main, dès que l'on s'intéresse — ce qui est ici le cas — à une analyse un peu fine, des matériaux très fiables.

D'autre part la tâche confiée à la Commission n'impliquait pas l'élaboration d'un projet précis de taxe, mais seulement l'étude des problèmes que soulèverait son éventuelle création. Cette étude ne pouvait être complète sans un minimum de réflexion sur le rendement probable d'un tel impôt, mais elle n'exigeait pas, semble-t-il, qu'il soit donné, en cette matière, autre chose que des ordres de grandeur.

Compte tenu des conclusions auxquelles est arrivée la Commission au sujet du tarif d'un tel impôt, il apparaît que le rendement à en attendre ne saurait être qu'assez faible. De substantiels abattements à la base, liés à la situation de famille du contribuable, et une progressivité raisonnable du barème assureraient la réalisation de la finalité sociale du projet. Quelques abattements spécifiques — s'ajoutant aux abattements généralisés — ont été d'autre part considérés comme souhaitables en faveur des terres agricoles et, sous des formes à étudier, en faveur des fonds de commerce.

Cet ensemble de dispositions — et notamment la fixation des abattements — devraient cependant maintenir un rapport suffisamment élevé entre le rendement attendu de la taxe et son coût de gestion.

Pour aller au-delà de ces considérations et fournir des chiffres, il faut adopter certaines hypothèses concernant le choix des taux, des abattements et des « tranches » du barème d'imposition. Il faut aussi préciser à quelle estimation de la fortune globale des Français on se réfère et quelle idée on se fait de sa répartition, surtout vers le haut de l'échelle des patrimoines.

L'estimation retenue est celle qui a été donnée au chapitre IV du présent rapport et qui s'appuie sur des travaux en cours à l'INSEE, intégrant les divers matériaux fournis par diverses institutions financières, le CREP, le CERC et l'INSEE lui-même. Selon cette estimation, la valeur de l'ensemble du patrimoine net des Français aurait été de 5 000 milliards de francs environ en 1976.

En matière de taux, d'abattements et de tranches, la Commission estime qu'il ne lui appartient pas de procéder à des choix. Néanmoins, à titre d'exemple, elle a tenté de donner un ordre de grandeur du rendement possible.

— Avec un abattement à la base de 2 millions de francs en moyenne, le nombre de ménages touchés pourrait être de l'ordre de 150 000.

— Avec un taux d'imposition — supposé progressif — d'environ 0,5 % en moyenne, le rendement de l'impôt pourrait être de l'ordre de 1 à 1,5 milliard de francs en 1979.

B. — Le coût.

1. Le coût de la gestion de l'impôt par l'Administration.

Le coût de gestion de cet impôt par l'Administration dépendrait évidemment de ses modalités. Dans l'hypothèse où, comme le suggère la Commission, il serait « déclaratif », c'est-à-dire où non seulement le recensement mais aussi l'évaluation des biens seraient faites par le contribuable lui-même, le coût administratif serait moins élevé que si les Services fiscaux devaient se charger seuls des évaluations (système « évaluatif »).

Cependant le coût du contrôle d'un système déclaratif est loin d'être négligeable. Au-delà de la phase de mise en place de l'impôt, c'est-à-dire de la première déclaration, fournie par l'ensemble des contribuables quelle que soit l'importance de leur fortune, et dont le contrôle pourrait être étalé sur deux ou trois ans, la gestion de cette taxe en régime de « croisière » — tel qu'on l'a sommairement esquissé plus haut dans le présent chapitre — exigerait, a-t-on dit à la Commission, le recours à un peu plus d'un millier d'agents permanents (13), pour la plupart de catégorie A (la plus élevée dans la fonction publique). Le coût de ce personnel sup-

(13) En 1945, pour l'impôt de solidarité nationale, il a fallu recruter 1 800 agents.

plémentaire et de ses moyens de travail serait approximativement de 130 millions de francs en 1979, soit à peu près 10 % du produit à attendre vraisemblablement de l'impôt.

Ce rendement coût/rendement est très élevé : pour les impôts à « grand rendement », le rapport correspondant est de l'ordre de 1 à 2 %. Du strict point de vue de la gestion administrative — qui n'est évidemment pas le seul à prendre en considération ici, mais qui a un sens en matière de finances publiques —, il est assez probable qu'il serait « fiscalement » plus efficace de recruter mille agents nouveaux pour améliorer le contrôle de l'impôt sur le revenu et réduire ainsi davantage la fraude de cet impôt, que de consacrer les mêmes effectifs à la gestion d'une nouvelle taxe qui frapperait chaque année les grosses fortunes. On a d'ailleurs noté plus haut que le président du syndicat des fonctionnaires des Impôts de la république fédérale d'Allemagne avait, il y a quelque temps, attiré l'attention, à l'occasion d'un Congrès International, sur le faible rendement de l'impôt allemand sur la fortune par rapport aux moyens qu'exige sa gestion ; il est vrai qu'en Allemagne l'impôt sur le capital est « évaluatif » et qu'il frappe les sociétés comme les particuliers, ce qui accroît le coût de sa gestion administrative, tandis qu'il est assorti de nombreuses exonérations et sous-évaluations, ce qui diminue son rendement.

2. Le coût pour la collectivité.

Tout impôt déclaratif présente un coût psychologique et social difficilement mesurable, mais qui ne doit pas pour autant être négligé : c'est le temps que consacrent les contribuables, les entreprises et les intermédiaires financiers à l'établissement des déclarations et aux formalités administratives, et celui qu'ils mettent ensuite à répondre aux demandes de renseignements de l'Administration et éventuellement à effectuer des réclamations et à poursuivre des actions contentieuses.

Or un impôt annuel sur la fortune astreindrait les contribuables intéressés à procéder régulièrement à un recensement, mais surtout à une évaluation de la valeur de leur patrimoine, ce qui, en dehors du cas particulier des titres cotés, est loin d'être simple. En 1945, pour l'impôt de solidarité nationale, les contribuables avaient été assez largement obligés de recourir aux services de techniciens (notaires, experts comptables, agents immobiliers...), services qui sont naturellement coûteux.

Il est vrai que la grande majorité des contribuables n'ayant pas une fortune suffisamment « grosse », ne seraient en principe astreints qu'à la déclaration initiale de leur patrimoine et n'auraient pas à la renouveler. Mais pour les salariés et de nombreux retraités, qui n'ont jusqu'à présent pour obligation fiscale que de recopier sur leur déclaration annuelle de revenu la somme qui figure sur le bordereau que leur envoie leur employeur ou l'organisme qui gère leur pension, cette nouvelle tâche ne serait pas facile à accomplir, même une seule fois, et serait sans doute assez mal tolérée.

Au total, l'importance relative du coût et la faiblesse du rendement ne militent pas en faveur de la création d'un nouvel impôt frappant annuellement les plus grosses fortunes. Certes la nouveauté — même en matière fiscale — ne doit pas être considérée *a priori* comme une tare, bien que les Anglais aiment à dire : « a good tax is an old tax ». Mais les quelques éléments de jugement qui précèdent ne devront pas être absents du bilan qui va suivre.

Conclusion : Le bilan des arguments pour et contre un impôt annuel sur la fortune.

Le jugement que l'on peut porter sur l'opportunité de créer un nouvel impôt doit se fonder sur l'appréciation de son rendement financier, de ses incidences sociales et de ses effets économiques.

L'institution d'un prélèvement annuel sur la fortune des particuliers, assorti d'un important abattement à la base tenant compte de la situation familiale du contribuable, et d'un barème progressif, contribuerait sans doute à la recherche de l'équité fiscale et à la réduction des inégalités patrimoniales. D'autre part, dans l'hypothèse où il serait assis sur l'ensemble de la fortune des ménages concernés, les droits à pension étant les seuls « actifs » patrimoniaux non pris en compte, et les abattements spécifiques pouvant s'ajouter à l'abattement à la base étant limités au cas des terres agricoles et dans une certaine mesure des fonds de commerce, un tel impôt aurait peut-être certains des effets positifs qu'annoncent ses partisans.

Mais la création d'une taxe annuelle sur la fortune aurait des inconvénients économiques très sérieux : dans la mesure où elle provoquerait une certaine réorientation des placements, il y aurait plus de probabilité pour que celle-ci se fasse en faveur de placements non productifs ou à l'étranger plutôt que dans un sens profitable à l'économie nationale ; le risque existerait d'autre part que, dans la difficile conjoncture actuelle, l'activité de la construction, le progrès de l'agriculture, les coûts de production des entreprises industrielles, artisanales et commerciales, le développement du marché financier, soient affectés par les contre-coups financiers et psychologiques de l'existence d'un tel impôt.

A ces inconvénients économiques s'ajouterait le fait que le rendement de cet impôt serait faible, si du moins les taux et en particulier le taux maximum restaient modérés pour bannir tout caractère confiscatoire, alors que le coût de gestion de la nouvelle taxe ne serait pas négligeable.

Il faut ajouter que, compte tenu du faible taux moyen d'imposition estimé possible, et en dépit de la progressivité du barème, l'effet de réduction des inégalités patrimoniales qui résulterait d'un tel prélèvement serait lui-même relativement modeste (14). A l'étranger les partisans d'une plus grande équité fiscale se tournent plutôt vers d'autres moyens qu'un prélèvement annuel sur les fortunes : amélioration du rendement de l'impôt sur le revenu par une diminution de l'évasion et de la fraude fiscales, taxation des plus-values réalisées, réforme des droits de succession.

C'est pourquoi, la Commission est amenée à conclure que l'ensemble de ces considérations dissuadent de l'institution en France d'un impôt annuel sur la fortune.

(14) Comme l'ont montré en 1976 les travaux de « simulation » effectués par un séminaire de recherche de l'École nationale d'administration.

Il faut observer toutefois que les effets économiques très contestable qu'aurait un impôt annuel sur la fortune ou « sur les grosses fortunes » seraient essentiellement liés à l'annualité de cet impôt. Or, on a montré qu'il y avait équivalence entre une taxation annuelle de cette sorte et une imposition des fortunes selon des principes analogues, mais n'intervenant — à des taux évidemment déterminés en conséquence — que tous les trente ans environ, au moment de la transmission desdites fortunes d'une génération à l'autre. Comme on a observé par ailleurs que les héritages et donations semblaient être à l'origine d'un accroissement de inégalités patrimoniales, on est tenté de chercher dans une réforme de droits de succession, c'est-à-dire dans une action sur le processus même de formation des inégalités, un moyen de taxer les fortunes qui comporterait des conséquences analogues, sur le plan social, à celles d'une taxe annuelle, tout en n'ayant pas les mêmes effets économiques dangereux. C'est dans cette direction que vont s'orienter maintenant les recherches de la Commission.