

Introduction

La Commission d'étude des problèmes que soulève l'institution éventuelle d'un prélèvement sur les grosses fortunes a été mise en place le 6 juillet 1978 par lettre du Premier ministre à la suite d'une décision du Conseil des ministres du 5 juillet.

Elle comprenait trois membres :

- M. Gabriel Ventejol, président du Conseil économique et social ;
- M. Robert Blot, inspecteur général des Finances ;
- M. Jacques Méraud, inspecteur général de l'INSEE, membre du conseil du Centre d'étude des revenus et des coûts (CERC).

Son rapporteur était M. Patrick Careil, inspecteur des Finances.

M. Yvon Lefèvre, inspecteur des Impôts, a assuré le secrétariat de la Commission.

Après avoir examiné, pendant l'été, le dossier technique établi par le ministère du Budget, la Commission a procédé, du mois de septembre au mois de décembre, aux plus larges consultations. Quarante-six personnalités compétentes (1) dans le domaine économique et social — personnalités indépendantes ou représentant des groupements ou catégories socio-professionnelles — sont venues dire comment elles voyaient les problèmes soulevés par la création d'une taxe sur les grosses fortunes, chaque audition étant suivie d'une large discussion (2).

Ces consultations se sont révélées pleines d'intérêt et très utiles.

D'autre part, la Commission a pris connaissance des études et ouvrages publiés sur ce sujet (3) et de la contribution de La Documentation Française qui fait l'objet du volume 2. Elle a bénéficié de l'aide technique du service de la Législation fiscale et de la direction générale des Impôts pour obtenir tous les renseignements dont elle avait besoin.

Au terme de ces travaux, la Commission a estimé qu'il lui fallait, après une brève introduction replaçant le problème posé dans son contexte historique et actuel (chapitre 1), décrire l'ensemble des systèmes d'imposition du patrimoine en France et à l'étranger (chapitres 2 et 3), avant d'étudier les avantages et les inconvénients de l'institution d'une taxe annuelle permanente, générale et personnelle sur la fortune (chapitres 4 et 5).

Cette étude l'a conduite à préconiser une réforme des droits de succession (chapitre 6).

Le corps du rapport (4) est précédé d'une note de synthèse (pages XI à XXXIV).

(1) Cf. liste en annexe I.

(2) Les textes remis par les personnalités entendues sont reproduits, avec leur accord, dans le volume 3.

(3) Cf. bibliographie en annexe II.

(4) Cf. sommaire page 3.

Note de synthèse

Parler de l'impôt avec sérénité et objectivité n'est pas chose facile. C'est pourtant la tâche qui incombait à la Commission chargée en juillet 1978 d'« étudier les problèmes que soulève l'institution d'un éventuel prélèvement sur les grosses fortunes ».

Pour répondre à la question ainsi posée par le Gouvernement, il a paru nécessaire de replacer d'abord l'éventualité qu'elle envisageait dans le cadre d'un bref examen d'ensemble de la fiscalité française actuelle.

La fiscalité, nécessaire mais souvent contestée.

Un tel examen ne doit pas être séparé d'une vision claire de l'utilité des impôts. Peut-être serait-ce une ambition un peu naïve que d'essayer de faire aimer les impôts par les contribuables. Sans aller jusque-là, on peut estimer opportun de rappeler aux Français que les impôts servent à quelque chose. Il en est bien peu parmi nos compatriotes qui ne bénéficient ou ne bénéficieront pas un jour ou l'autre — personnellement ou de façon indirecte — des services que les dépenses de l'Etat, des départements ou des communes rendent à la nation, qu'il s'agisse par exemple de l'éducation de la jeunesse, de la sécurité des personnes et des biens, de la sauvegarde de la santé ou du développement des communications et des échanges. La part du budget de l'Etat destinée à l'éducation et à la culture aura dépassé en 1978 100 milliards de francs, soit plus du quart des dépenses de ce budget ; les dépenses consacrées, sous des formes diverses, à l'action sociale, à la santé, à l'emploi s'élèvent à près de 20 % du total ; 11 % concernent le logement, l'urbanisme, les transports et les communications. Les tâches de la puissance publique que l'on qualifie de « traditionnelles » parce qu'elle les assume depuis des siècles — la défense nationale, la police, la justice... — représentent moins du tiers du total du budget de l'Etat ; encore les citoyens s'aperçoivent-ils de temps à autre qu'il est heureux pour eux que l'Etat assume ces tâches. Quant aux dépenses des « collectivités locales » (départements et communes), c'est souvent d'elles que dépendent le plus directement les conditions de vie quotidiennes dans nos villes et dans nos campagnes.

Aussi la Commission a-t-elle pensé que c'était tout simplement respecter les Français que d'oser « plaider pour l'impôt » en préambule à son rapport. Car, pour faire face à leurs charges, l'Etat et les collectivités locales doivent prélever des impôts. Le financement des dépenses publiques a, depuis toujours, été la première raison d'être de la fiscalité. Mais en plus, au cours du XX^e siècle, on s'est préoccupé de l'influence sociale et économique de l'impôt. Aujourd'hui la manière dont

s'effectue le prélèvement fiscal est devenue un élément important des orientations sociales et économiques d'un pays.

En France, comme d'ailleurs dans la plupart des pays du monde, il existe trois grandes catégories d'impôts d'Etat : les impôts indirects, appelés quelquefois impôts sur la dépense, et dont le principal est la taxe à la valeur ajoutée (TVA) ; les impôts directs, dont le plus important est l'impôt sur le revenu, en vue duquel chaque Français remplit chaque année une déclaration ; enfin les droits d'enregistrement, perçus lors de la vente de certains biens ou lors de leur transmission à un héritier, droits avec lesquels on classe habituellement quelques taxes, comme la « vignette » automobile.

A cette fiscalité d'Etat s'ajoute une fiscalité locale, qui comprend pour l'essentiel la taxe professionnelle (ex-« patente »), la taxe d'habitation, payée par les personnes qui occupent un logement, qu'elles en soient locataires ou propriétaires, enfin les taxes foncières sur les immeubles bâtis et sur les terrains non bâtis, payées par les propriétaires.

La structure de la fiscalité française est souvent critiquée. On lui reproche de donner trop de place — beaucoup plus de place qu'à l'étranger — à l'impôt indirect, et notamment à la TVA. En effet celle-ci est en définitive payée par le consommateur. Son taux étant plus élevé sur les produits considérés comme étant « de luxe » que sur les produits dits « de grande consommation », le montant de TVA payé par les consommateurs les plus aisés est un peu plus élevé, *en proportion de leur consommation*, que le montant de TVA payé par les consommateurs les plus modestes. Mais, comme les personnes à hauts revenus ne consomment qu'une partie de leurs revenus, tandis que les « pauvres » les consomment en totalité, quand on rapporte le montant de TVA payé, non plus à la valeur de la consommation, mais au montant du *revenu* perçu, on trouve un pourcentage plus faible pour les « riches » que pour les « pauvres ». Ces derniers paient donc proportionnellement plus de TVA que les citoyens les plus fortunés, ce qui semble peu conforme à la justice sociale.

Certes l'impôt sur le revenu, lui, est progressif : plus on a de revenus, plus on paie d'impôt, en principe du moins. Mais cet impôt tient beaucoup moins de place dans la fiscalité française (19 % du total des impôts perçus par l'Etat et les collectivités locales) que l'impôt indirect (47 % du même total) ; à l'étranger le poids relatif de l'impôt progressif sur le revenu dans la fiscalité est en général nettement plus élevé que dans notre pays. D'autre part l'impôt sur le revenu est en France assez mal réparti entre les différentes catégories de la population : certaines d'entre elles bénéficient d'avantages, sous formes d'exonérations, de possibilités de « sous-évaluation » ou même de fraude ; c'est ainsi que les salariés paient une part de cet impôt sensiblement plus forte par rapport à leurs revenus que les non-salariés.

Ces diverses observations amènent à conclure que le système fiscal français actuel comporte bien des injustices, sans parler des reproches

qu'on lui fait quelquefois de ne pas être « rationnel » sur le plan économique. Aussi des experts ont-ils présenté au cours des décennies ou des années récentes un certain nombre de projets de réforme de notre fiscalité. La Commission a entendu plusieurs d'entre eux, qui avaient inclu dans leurs propositions, selon des modalités diverses, une taxation de la fortune ou du capital. De même elle s'est fait informer des recherches qui ont été menées dans certains pays en vue de transformer, de façon parfois radicale, les systèmes fiscaux en vigueur (rapport Carter au Canada, rapport Meade en Grande-Bretagne). Tout en ayant tiré profit de ces divers apports pour leurs propres réflexions, les membres de la Commission ont estimé qu'il ne leur incombait pas de proposer de façon analogue une remise en question de l'ensemble de la fiscalité française : ce n'était pas la mission qui leur était confiée ; ils ne disposaient d'ailleurs ni du temps, ni des moyens nécessaires ; enfin il leur a semblé que les esprits n'étaient pas mûrs pour un changement fondamental en la matière.

La Commission s'est donc proposé plus modestement — mais non déjà sans quelque ambition — d'étudier, sans bouleversement de la fiscalité existant en France, et en considérant comme une donnée la structure actuelle de notre système économique, la place que pourrait occuper dans notre pays une imposition des fortunes suffisamment importantes.

Un préalable : faut-il imposer les biens des sociétés ?

La question posée à la Commission par le Gouvernement contenait l'expression « prélèvement sur les grosses fortunes ». Le mot « fortune » laissait entendre qu'il s'agissait d'un éventuel impôt sur les personnes « physiques », c'est-à-dire sur les biens possédés par les « particuliers », ou par les « ménages », comme disent les statisticiens. Lorsqu'on pense en effet à ce que possèdent les personnes « morales », et plus particulièrement les sociétés de capitaux, on ne parle pas en général de « fortune », mais plutôt de « capital », ou encore d'« actifs », par référence à la terminologie employée dans les bilans des entreprises.

La Commission a cependant cru bon de s'interroger pour savoir s'il serait opportun d'appliquer l'éventuel impôt, non seulement aux biens des particuliers, mais aussi au capital des sociétés. A l'étranger, parmi les pays qui ont une taxe annuelle sur la fortune, environ un sur deux impose les sociétés en même temps que les particuliers, mais la tendance actuelle ne va pas dans ce sens. Faudrait-il au contraire introduire aujourd'hui en France une telle taxation ? Cela ne semble pas souhaitable.

En effet avoir à payer un impôt sur leur capital entraînerait nécessairement pour ces entreprises une charge financière supplémentaire. Ou bien elles pourraient répercuter cette charge sur leurs prix, et c'est en définitive le consommateur qui paierait, même si un instant il avait cru que ce seraient « les autres ». Ou bien, les entreprises, pressées par la concurrence,

seraient contraintes de renoncer à « répercuter » leur nouveau fardeau ; mais, payant alors l'impôt sur leurs propres deniers, elles disposeraient de moyens financiers amoindris, ce qui risquerait fort de freiner leurs investissements et d'entraîner peut-être plus tard des difficultés d'emploi. Quelle que soit donc la solution que les entreprises seraient amenées à prendre, elle serait inopportune dans la conjoncture économique actuelle.

D'autre part, si l'on créait demain un impôt frappant à la fois la fortune des particuliers et le capital des sociétés, on taxerait deux fois la valeur des « actions » de ces sociétés : une fois comme élément du capital des entreprises en question, et une fois comme faisant partie de la fortune des actionnaires. Ce « double emploi » serait injuste. Il faut donc choisir. Il semblerait plus sain économiquement de taxer l'actionnaire plutôt que la société, pour les raisons données à l'alinéa précédent. Ce serait également plus équitable socialement, car les « actions » dont on vient de parler, étant mêlées au reste de la fortune de leur propriétaire, pourraient être imposées ou non imposées selon que ce dernier aurait au total une grosse ou une petite fortune.

Etant donc admis qu'il serait sage de laisser les sociétés à l'écart du nouvel impôt, lequel — si on le créait — ne devrait toucher que les particuliers, il était permis de se demander où il fallait fixer le montant à partir duquel la fortune d'une personne ou d'un ménage pourrait être considérée comme une « grosse » fortune. La Commission a estimé que le choix de ce niveau était une décision essentiellement politique. Elle a simplement posé comme principe qu'un substantiel « abattement à la base » devrait permettre de ne pas imposer les petits et moyens patrimoines. D'autre part, pour des raisons de justice sociale aussi bien que de politique démographique, cet abattement devrait être variable suivant la situation de famille. Jugeant qu'il n'était pas possible à ce stade de sa réflexion d'être plus précis, la Commission a décidé de faire porter son étude sur le cas plus général d'un prélèvement sur « la fortune » des particuliers, et non pas seulement sur les « grosses » fortunes.

Justifications d'une imposition des biens des particuliers.

Quelles sont les raisons qui justifieraient un tel prélèvement ?

D'abord il est normal que la contribution des citoyens aux dépenses publiques soit demandée à chacun « en raison de ses facultés », comme le dit l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme, intégrée dans le préambule de la Constitution française de 1958. Or la fortune, comme le revenu, donne à ceux qui la possèdent un pouvoir économique ou, si l'on préfère, une « faculté contributive » à laquelle la collectivité ne ferait pas appel si elle se contentait d'imposer le revenu. L'économiste anglais Kaldor a résumé le problème dans un exemple célèbre. Il compare, en Inde, la situation d'un maharadjah qui n'a pas de revenu, mais possède un important stock d'or et de bijoux, et celle d'un mendiant qui n'a ni revenu, ni propriété. Avec un système d'impôt sur le revenu, ni l'un ni

l'autre ne seront taxés. Or il est anormal que le maharadjah ne le soit pas, car il dispose d'un certain pouvoir sur les ressources de l'Inde, et par conséquent d'une « faculté contributive » bien supérieure à celle du mendiant. La richesse est donc, comme le revenu, une mesure des « facultés contributives ».

Le plus souvent toutefois, le possesseur d'une fortune en tire un revenu. Ou du moins il tire un revenu de certains des éléments qui composent sa fortune. Ce sont des revenus du capital. Comme Vauban l'avait montré dès le début du XVIII^e siècle, il est maintenant admis qu'il est injuste d'imposer de la même manière les revenus du travail et les revenus du capital. Dans ce dernier cas, on impose le revenu « net », c'est-à-dire déduction faite des dépenses engagées pour assurer l'entretien et la préservation du capital. Lorsqu'il s'agit du travail, il serait logique par analogie que les dépenses faites par les travailleurs pour se maintenir « en bonne forme » soient déduites de leur salaire pour calculer leur revenu imposable. Tel n'est pas le cas en pratique. Pourtant un pas a été fait dans cette direction, puisqu'une déduction forfaitaire de 20 % est depuis longtemps accordée aux salariés pour le calcul de leur impôt sur le revenu.

Cette différence de traitement fiscal entre revenus du travail, revenus du capital et revenus « mixtes » — c'est-à-dire qui sont à la fois des revenus du travail et du capital, comme les bénéfices agricoles, ceux des entrepreneurs individuels de l'industrie et du commerce et ceux des professions libérales — tend actuellement à s'atténuer, sans que jusqu'ici la connaissance des revenus mixtes soit égale — tant s'en faut — à celle des salaires. C'est pourquoi l'on peut songer à imposer directement la fortune, pour essayer de compenser l'insuffisance relative d'imposition de ces revenus. Seuls les dividendes des actions sont aujourd'hui vraiment l'objet d'une taxation plus forte que les revenus du travail.

Un dernier argument peut être invoqué pour justifier un impôt sur la fortune : c'est l'existence de fortes inégalités dans la répartition des biens. On sait que l'échelle des revenus est déjà fort large : si l'on considère un échantillon de 100 ménages, représentatif de l'ensemble des ménages français, et si l'on classe ces ménages dans l'ordre des revenus décroissants, le dixième ménage à partir du haut avait en 1975 un revenu (avant impôt) environ dix fois plus grand que celui du dixième ménage à partir du bas. Si l'on avait fait à la même époque une enquête analogue au sujet des fortunes, on aurait certainement trouvé un rapport très supérieur à dix. Pratiquement on ne peut donner en cette matière de chiffre aussi précis que pour les revenus, mais on est certain que l'échelle des patrimoines est beaucoup plus large que celle des revenus.

Ceci ne veut d'ailleurs pas dire que les bénéficiaires de grosses fortunes sont toujours les mêmes que les bénéficiaires de gros revenus. Certes il y a d'assez nombreux ménages qui ont ces deux avantages à la fois. Mais ce n'est pas le cas de tous : par exemple les exploitants agricoles « en faire-valoir direct » et une notable partie des retraités sont situés plus haut sur l'échelle des patrimoines que sur celle des revenus ; à l'in-

verse une partie des cadres supérieurs salariés sont placés plus bas sur l'échelle des patrimoines que sur celle des revenus.

L'objectif premier de la fiscalité est de fournir des ressources aux pouvoirs publics. Cependant la manière dont est opéré le prélèvement fiscal a une influence sur la répartition des revenus et des patrimoines. On peut donc *a priori* penser qu'il doit être possible de concevoir un mode de taxation des fortunes qui contribue à réduire les inégalités « patrimoniales ». Certes, l'impôt n'est pas la seule voie qui permette de réduire ces inégalités. Il existe d'autres méthodes pour atteindre ce but : relèvement des bas revenus, aide à la création d'entreprises, à l'acquisition d'un logement, à la constitution d'un patrimoine populaire, etc. La Commission a estimé que l'étude de ces techniques — autres que fiscales — ne faisait pas partie de sa mission. Mais elle a tenu à noter que la fiscalité n'était en cette matière qu'un moyen parmi d'autres.

De quoi se compose la fortune des Français ?

Pour pouvoir éventuellement imposer les fortunes, il faut d'abord les connaître. Quelle est actuellement l'importance de la fortune des Français, et de quoi se compose-t-elle ? Pour répondre à ces questions, la Commission a consulté les experts de l'INSEE, du Centre de recherche économique sur l'épargne (CREP), du Centre d'étude des revenus et des coûts (CERC) et de la direction de la Prévision du ministère de l'Économie. À partir des enquêtes et recherches de ces différents organismes, et des informations statistiques globales fournies par diverses institutions collectrices d'épargne, des travaux de synthèse, actuellement en cours à l'INSEE, ont permis d'aboutir à une évaluation du patrimoine global des ménages français en 1976 : celui-ci se serait alors élevé à 4 900 milliards de francs.

Ce patrimoine global serait composé pour 49 % d'immeubles (résidences principales et secondaires occupées par leurs propriétaires et immeubles donnés en location), pour 13 % de terrains, principalement agricoles, pour 11 % d'« actifs professionnels » (entreprises individuelles, fonds de commerce, capital d'exploitation agricole autre que la terre), pour 8 % de « valeurs mobilières » (actions cotées ou non cotées en bourse, et obligations), et pour 19 % enfin de monnaie, comptes bancaires et postaux, dépôts d'épargne, bons du Trésor, bons de caisse, etc.

D'autres éléments de la fortune des Français sont encore plus difficiles à évaluer. Ce sont l'or, les bijoux, objets d'art, meubles anciens, tableaux, tapis, objets de collection, ainsi que les biens d'équipement des ménages (voitures automobiles, appareils ménagers, téléviseurs, meubles, etc.). Il semblerait que la valeur de cet ensemble soit comprise entre 500 et 600 milliards. Au total donc le patrimoine des Français devait être, selon cette estimation, voisin de 5 500 milliards en 1976.

Il s'agissait là du patrimoine « brut », c'est-à-dire sans déduction des dettes. Celles-ci pouvant être évaluées à 500 milliards de francs, le patrimoine « net », correspondant à ce que possédaient les Français après déduction de leurs dettes, se situait aux alentours de 5 000 milliards en 1976.

Mais, en dehors de ces biens, la plupart des Français possédaient des droits : soit — principalement — à une retraite, soit — beaucoup moins souvent — à un capital d'assurance-vie, à percevoir ultérieurement par eux-mêmes ou leurs proches. Ces droits dispensaient leurs détenteurs de la possession d'un capital, puisque, sans eux, il leur aurait fallu amasser pour leurs vieux jours. Ces droits avaient donc une valeur, qui était ce qu'on appelle la « valeur actuelle » ou l'équivalent en capital (en 1976, année choisie pour toutes les évaluations qui précèdent) de toutes les sommes à percevoir ultérieurement par ces futurs retraités et bénéficiaires de capitaux d'assurance-vie. Cette valeur s'élevait en 1976 à près de 1 600 milliards de francs, qu'il faudrait ajouter aux 5 000 milliards cités plus haut.

Ce que l'on vient de décrire sommairement est la composition de la fortune globale des Français. Mais bien entendu les « grosses » fortunes n'ont pas la même composition que les fortunes « moyennes ». Certes on ne dispose pas pour chaque catégorie de ménages d'informations chiffrées comme pour l'ensemble. On sait toutefois que les ménages les moins bien lotis ne possèdent guère que de la monnaie et des dépôts d'épargne ainsi que leurs meubles et l'équipement de leur foyer, que les ménages « moyens » ont en général dans leur fortune une forte part d'« immobilier d'habitation » (ils possèdent souvent leur logement principal et parfois une résidence secondaire), enfin qu'en s'élevant peu à peu vers le haut de l'échelle des fortunes, on voit d'abord s'accroître la part des terres et des « actifs professionnels » (c'est-à-dire des petites entreprises personnelles), puis la part des valeurs mobilières, qui devient très importante tout en haut de l'échelle, tandis que la part (toujours en pourcentage) des immeubles d'habitation irait en diminuant.

Sous quelles formes en France impose-t-on le capital ?

Sous quelles formes y a-t-il actuellement en France une imposition des fortunes ?

Chaque année les Français propriétaires d'immeubles d'habitation, qu'ils les occupent ou qu'ils les donnent en location, paient la taxe foncière sur la propriété bâtie, impôt dont le produit est destiné aux communes et aux départements. Ceux qui possèdent des terres — qu'il s'agisse de terres agricoles ou de terrains « à bâtir » — doivent la taxe foncière sur les propriétés non bâties, qui est, comme la précédente, un impôt local. Ceux qui utilisent des « actifs professionnels », c'est-à-dire

des biens servant à la production — bâtiments ou machines — acquittent ce qu'on appelle maintenant la « taxe professionnelle », qui a succédé à l'ancienne « patente ». Enfin les détenteurs de voitures automobiles doivent chaque année apposer sur leur véhicule une « vignette », dont le produit est une sorte d'impôt sur un élément de leur patrimoine.

Ces diverses taxes sont versées régulièrement chaque année. Par ailleurs, chaque fois qu'un bien change de mains, son acquéreur — celui donc qui en devient propriétaire — doit payer un droit de « mutation à titre onéreux » (ou d'enregistrement), qui est aussi une sorte d'impôt sur ce qui devient une partie de sa fortune. Mais ce bien n'est touché qu'exceptionnellement par l'impôt. De même il existe un système de taxation de la plus-value « réalisée » lors de la vente d'un bien : cette plus-value — calculée à partir de la valeur du bien au moment de sa vente et de celle qu'il avait lorsque son possesseur l'avait achetée — est assimilée tantôt à un revenu, tantôt à un élément de capital.

Toutes ces taxes ne frappent qu'un bien ou une catégorie particulière de biens à la fois. Il n'y a qu'une circonstance où la fortune d'une personne est touchée par l'impôt dans sa totalité : c'est lorsqu'à la mort de son propriétaire elle est transmise à ses héritiers ; ceux-ci paient alors des « droits de succession ». Si toutefois, de son vivant, une personne souhaite remettre une partie de ce qu'elle possède à ses enfants ou à quelqu'un d'autre, elle peut leur faire une « donation », qui, elle aussi, donne lieu à la perception d'une taxe par l'Etat : les « droits de donation » sont analogues par nature aux droits de succession, mais en général plus modérés que ces derniers.

Les droits de succession ou de donation sont en France le seul impôt qui puisse concerner l'ensemble des biens d'une personne. Encore n'est-ce pas elle qui les paie ... Et un patrimoine ne subit un tel impôt que très rarement, en moyenne une fois tous les trente ans, ce qui correspond à peu près à l'écart entre deux générations. Il n'y a pas en effet en France d'impôt *annuel* sur la fortune.

Les leçons des expériences étrangères.

Il n'en va pas toujours de même à l'étranger. Certes, comme chez nous, il existe dans à peu près tous les pays développés des impôts fonciers, presque toujours destinés au financement du budget des collectivités locales (communes, cantons, Etats, selon le pays concerné). De même on rencontre presque partout des taxes sur les ventes de biens « patrimoniaux », et particulièrement sur les acquisitions d'immeubles, taxes qui ressemblent tout à fait à nos droits de « mutation à titre onéreux » (ou droits d'enregistrement). Dans un pays sur deux a été institué — en général à une époque relativement récente — un système d'imposition des plus-values. Enfin quelques pays (Allemagne fédérale, Autriche et Luxembourg) ont un impôt sur les « actifs professionnels » des entre-

prises industrielles et commerciales, qui présente quelque ressemblance avec notre taxe professionnelle.

En dehors de ces impôts frappant telle ou telle catégorie de biens « patrimoniaux » — mais une par une — il existe à l'étranger, et cette fois dans tous les pays de l'OCDE, des droits de succession, qui touchent en principe la totalité de la fortune d'une personne.

Enfin, contrairement à la France, près de la moitié des pays qui font partie de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) possèdent un impôt annuel sur la fortune des particuliers. Ce sont la République fédérale d'Allemagne, l'Autriche, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Suisse, et cinq pays nordiques : le Danemark, la Finlande, l'Islande, la Norvège et la Suède. Il s'agit dans tous les cas d'un impôt de création ancienne.

La Commission a étudié de manière particulièrement approfondie ces diverses expériences étrangères en matière d'impôt annuel sur la fortune des particuliers, pour voir s'il n'y avait pas quelques leçons à en tirer pour notre pays.

On observe d'abord que nulle part cet impôt n'a pour objectif d'obliger ceux qui doivent le payer à « liquider » pour cela une partie de leurs biens. Pour que cette dernière éventualité ne risque pas de se produire, le taux de la taxe est toujours faible. De plus, dans certains pays, la somme de cet impôt et de tous les impôts directs que doit payer un ménage ne peut pas dépasser un certain pourcentage du revenu : l'impôt sur la fortune est donc en quelque sorte « plafonné », pour que le contribuable puisse le régler avec son revenu de l'année ; au fond c'est une sorte de complément de l'impôt sur le revenu, fondé cette fois sur la fortune.

Pour éviter certaines des conséquences économiques que pourrait avoir cet impôt, on a été conduit d'autre part dans la plupart des pays à le rendre compliqué et souvent injuste : ainsi a-t-on exonéré ou sous-évalué — parfois très fortement —, de façon délibérée certaines catégories de biens, notamment les immeubles d'habitation, les terres, et le capital d'exploitation agricole. Comme par ailleurs d'autres biens, comme l'or, les bijoux, les objets d'art et de collection, certains titres et bons, et les biens situés à l'étranger, ne sont pas ou ne sont que partiellement déclarés, l'impôt frappe en fait principalement les « actifs professionnels », c'est-à-dire les entreprises industrielles et commerciales ; de l'avis des spécialistes, la charge de l'impôt est alors — du moins quand c'est possible — répercutée sur les prix, et en définitive c'est le consommateur qui paie.

La relative faiblesse du taux, l'importance des exonérations, des sous-évaluations et de l'« évasion » fiscale font que la place de l'impôt annuel sur la fortune des particuliers dans la fiscalité des pays qui ont institué une telle taxe est toujours très modeste : son rendement est dans la plupart des cas, voisin de 0,20 % du produit national brut (PNB). Il n'est pas étonnant dans ces conditions qu'il ne joue qu'un rôle relativement restreint comme réducteur des inégalités de patrimoine.

Le plus paradoxal est que les pays où la pression fiscale globale (1) qui s'exerce sur les patrimoines est la plus forte sont ceux qui n'ont pas d'impôt *annuel* sur la fortune. Les statistiques dressées par la Commission sont sur ce point frappantes : *parmi les vingt et un pays de l'OCDE, aucun des neuf premiers classés comme ayant la plus forte pression fiscale globale sur les patrimoines n'a institué d'impôt annuel sur la fortune.* Pratiquement un tel impôt n'existe que dans les pays où les impôts fonciers et les droits de succession sont faibles et où il n'y a pas — à deux exceptions près — d'imposition des plus-values.

Depuis une dizaine d'années, la part de l'impôt annuel sur la fortune dans la fiscalité des pays qui ont un tel impôt n'a cessé de diminuer. Il est vrai que l'Espagne a établi une taxe de cette nature en 1977, mais on ne peut savoir, au vu des renseignements actuellement disponibles, s'il s'agit d'un prélèvement exceptionnel ou s'il aura un caractère permanent. En revanche certains pays (le Japon en 1950, l'Irlande en 1974), qui avaient institué un impôt de ce genre, y ont renoncé après quelques années d'expérience. D'autres, comme l'Australie ou le Canada, ont décidé après étude de ne pas en créer. La Grande-Bretagne, qui a élaboré un projet en 1974, ne l'a pas pour l'instant mis en œuvre, et s'interroge... Enfin le président du syndicat des fonctionnaires des Impôts de la République fédérale d'Allemagne attirait récemment l'attention, à l'occasion d'un congrès international, sur le coût administratif élevé, le rendement médiocre, la faible utilité sociale et les effets économiques nuisibles de l'impôt annuel allemand sur la fortune.

L'examen des expériences étrangères ne plaide donc pas en faveur de la création d'un impôt annuel sur la fortune. Il a semblé toutefois à la Commission qu'il ne fallait pas en rester là. Si en effet cet impôt a, dans la plupart des pays où il existe, un faible rendement, une utilité sociale peu convaincante et des effets économiques plutôt inquiétants, peut-être cela tient-il à la manière dont ce vieil impôt — on a vu que sa création est en général ancienne — est aujourd'hui administré. Les tares qu'il a fini par avoir ici et là ne sont peut-être pas inévitables. Aussi, avant de conclure quant à l'opportunité ou l'inopportunité de la création d'un impôt annuel sur la fortune dans notre pays, la Commission a-t-elle décidé de passer en revue, grâce en particulier à l'audition de nombreuses personnalités, tous les arguments qui pouvaient être donnés pour ou contre l'institution d'une telle taxe.

Cet examen a été fait avec trois préoccupations :

- la recherche de la justice 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'un rendement financier satisfaisant par rapport au coût de gestion administrative de l'éventuel impôt.

(1) « Globale » signifie ici : calculée en additionnant toutes les formes d'impôt sur la fortune ou sur certains de ses éléments, comme les terres ou les immeubles d'habitation.

faciliter aujourd'hui l'embauche (c'est-à-dire le travail) de préférence au recours à la machine (le capital).

7. Enfin un impôt annuel sur la fortune réduirait les inégalités de patrimoine qui sont — on l'a noté — fort importantes.

Examen critique des arguments pour un impôt annuel sur la fortune.

La Commission a examiné avec soin ces divers arguments. Elle est arrivée à la conclusion que la plupart d'entre eux étaient insuffisamment réalistes et que leur ensemble n'était pas convaincant.

Tout d'abord, la fourniture d'une déclaration de patrimoine par chaque foyer ne serait pas, contrairement à ce que l'on croit souvent, réellement utile à la connaissance des revenus. Les services fiscaux détiennent déjà normalement dans les dossiers individuels des contribuables toutes les informations que ces déclarations contiendraient. Certes ils ne peuvent pas toujours arriver à classer et à exploiter les renseignements qui leur parviennent. Mais c'est seulement — semble-t-il — parce que, compte tenu des autres tâches qui leur incombent, les moyens en personnel leur manquent pour effectuer ce travail. Le problème essentiel pour eux n'est pas d'avoir plus d'informations, mais de pouvoir mieux en contrôler la qualité. Quant aux renseignements qu'ils ne peuvent actuellement se procurer, il n'y a guère de chances que les contribuables les fournissent spontanément dans leurs déclarations patrimoniales.

Ceux, parmi les non-salariés, qui sous-évaluent leurs bénéfices et ne participent donc que faiblement à ce titre à l'impôt sur le revenu auraient probablement — encore ne serait-ce pas certain pour tous — des difficultés à sous-évaluer leur fortune dans la même proportion. Mais peut-on dire qu'il y aurait là une « compensation » de l'insuffisance de leur impôt sur le revenu, et que la justice fiscale serait ainsi rétablie ? Tel n'est pas le cas : en effet les autres contribuables — non salariés ou salariés — dont les revenus ne sont pas sous-évalués ne seraient pas pour autant dispensés du paiement de l'impôt sur la fortune. L'argument selon lequel il y aurait une sorte de complémentarité entre impôt annuel sur la fortune et impôt sur le revenu n'est donc pas fondé. La correction de la sous-évaluation de certains bénéfices serait sans doute à chercher plutôt du côté d'une amélioration des méthodes de mesure, forfaitaires ou comptables, et d'un meilleur contrôle des déclarations de revenus.

Quant à l'espoir de pouvoir, grâce à l'impôt annuel sur la fortune, taxer des biens qui ne font actuellement l'objet d'aucune taxation, il n'est guère réaliste s'il s'agit par là des objets « précieux ». En effet une part importante de ces objets ne serait pas déclarée, le contrôle des déclarations — avec la permanence qu'exigerait la fréquence annuelle de l'imposition — étant bien difficile, sinon impossible, comme le montrent les expériences étrangères en la matière.

Il serait possible en revanche de profiter d'une imposition annuelle des fortunes pour « compenser » la non-taxation au titre de l'impôt sur le revenu des « avantages en nature » dont bénéficient les personnes vivant dans un logement dont elles sont propriétaires. On peut certes objecter que ces personnes paient déjà l'impôt « foncier bâti ». Mais il est vrai que les propriétaires qui donnent des appartements en location le paient aussi, ce qui ne les empêche pas de payer par ailleurs l'impôt sur les revenus fonciers. Il reste qu'il ne serait nullement nécessaire pour imposer ces avantages en nature de créer un impôt annuel sur la fortune : il suffirait de les taxer sous forme de « loyers fictifs » dans le cadre de l'imposition générale des revenus.

Chercher à taxer les plus-values « latentes » (1) est aussi un objectif qui en principe mérite quelque considération. On peut observer toutefois que, pour certaines catégories de biens — les valeurs mobilières par exemple, mais d'autres aussi — ces plus-values peuvent n'être que provisoires : les taxer chaque année pourrait revenir parfois à « taxer une chimère », car le prix auquel on pourra vendre effectivement un jour sera peut-être bien inférieur à l'évaluation de cette année. L'imposition des plus-values « réalisées » lors d'une vente, même si elle est imparfaite, est tout de même plus réaliste.

L'argument selon lequel un impôt annuel sur la fortune pousserait à une meilleure sélection des placements et à une plus grande productivité de l'appareil économique ne paraît pas convaincant. Pourquoi en effet, si les choix des Français, lorsqu'ils gèrent leur patrimoine, obéissent à ce point à des préoccupations de rationalité, y aurait-il dès aujourd'hui une telle diversité de rendement des différentes catégories de placements ? Une certaine inertie, des considérations « sentimentales » au demeurant très humaines et donc fort respectables, parfois des arrière-pensées successorales doivent intervenir vraisemblablement pour expliquer des comportements apparemment « irrationnels ». Sans doute y aurait-il quelques détenteurs de « grosses fortunes » qui, dans le cas où ils se verraient taxés chaque année sur l'ensemble de leurs biens, en tireraient des conclusions dans le sens de meilleurs choix économiques. Mais il serait malheureusement à craindre que la création d'un tel impôt n'ait par ailleurs sur l'orientation des capitaux des effets négatifs : tendance à acquérir des biens facilement dissimulables et « non économiquement productifs » (or, bijoux, objets d'art...), augmentation des placements de toute sorte à l'étranger ; ces effets négatifs l'emporteraient largement sur les quelques effets positifs que l'on vient d'imaginer.

Quant à l'opinion selon laquelle l'institution d'une taxe annuelle sur la fortune — accroissant donc le coût du capital — inciterait les entrepreneurs à créer des emplois plutôt qu'à acheter des machines, elle

(1) On rappelle que, lorsqu'un bien « prend de la valeur » son possesseur bénéficie d'une plus-value « latente » ; le jour où il vendra ce bien, la plus-value sera « réalisée ».

est sans doute peu réaliste, mais surtout, si sympathique qu'elle puisse paraître dans la conjoncture actuelle, elle est économiquement erronée. En effet le progrès économique — donc celui du niveau de vie de tous les Français — ne peut pas se faire en « jouant » l'homme contre la machine, pas plus d'ailleurs qu'en jouant le jeu inverse : apparemment concurrents à court terme et au niveau « micro-économique » (c'est-à-dire celui de l'atelier ou de l'entreprise, à la rigueur 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). Le problème actuel de l'emploi est un très grave problème. Mais ce n'est pas en poussant à l'« anti-productivité » qu'on le résoudra. Sa solution dépend d'une réflexion sur les conditions du développement, à la fois au niveau géographique et au niveau des branches professionnelles, en vue d'atteindre le plein et le meilleur emploi. Parallèlement à l'amélioration de la productivité, il faut rechercher concrètement, secteur par secteur, comment créer des emplois, particulièrement au niveau des petites et moyennes entreprises, de l'artisanat, des équipements collectifs et sociaux, etc. Il faut enfin pratiquer une politique de conversion, sans laquelle nombre de régions sont ou seraient gravement déséquilibrées, et qui devrait se fixer comme objectif — tout en admettant les changements inévitables — la réadaptation et la promotion de l'homme au travail.

Tous les arguments que l'on vient d'analyser ne militent pas au total en faveur de la création en France d'un impôt annuel sur la fortune.

Mais il reste un argument qui n'a pas été examiné et que les partisans de cet impôt considèrent au fond comme le principal : c'est qu'une telle taxe réduirait les inégalités patrimoniales, et, par ce moyen, contribuerait à réduire les inégalités sociales.

Cet argument ne peut être — en quelque sorte mathématiquement — récusé : si l'on ajoutait à l'appareil fiscal actuel une imposition annuelle des patrimoines — avec bien entendu de forts abattements à la base et une progressivité raisonnable du barème —, les inégalités patrimoniales seraient moins grandes qu'elles ne le seraient en l'absence de cet impôt.

Mais, pour que l'effet « réducteur » de cette taxe soit suffisamment sensible sur une période qui ne soit pas trop longue, il faudrait que le taux annuel d'imposition soit relativement élevé. Alors, compte tenu de la rentabilité des différentes catégories de biens qui composent les patrimoines, il serait impossible à beaucoup de contribuables de payer cet impôt avec le revenu annuel que leur rapporterait leur capital. Aucun pays étranger n'a jamais adopté un tel taux qu'on pourrait qualifier de « confiscatoire ». La Commission a estimé qu'il ne devrait pas être question de choisir un taux de ce genre en France.

Mais, même avec un taux annuel modéré (0,5 % en moyenne par exemple) — auquel pourraient alors songer les partisans de cet impôt, bien que la réduction des inégalités patrimoniales qui en résulterait

soit très modeste — il fallait examiner de près ce que pourraient être les effets économiques d'une telle taxation. Pour cela la Commission a considéré successivement les cas des principales catégories de biens imposables : l'immobilier d'habitation, la propriété foncière agricole, les « actifs professionnels » agricoles, industriels et commerciaux, enfin les valeurs mobilières.

Effets économiques d'un éventuel impôt annuel sur la fortune.

La personne qui veut construire aujourd'hui un logement sait qu'elle devra en principe payer chaque année la taxe foncière (le « foncier bâti ») et, si elle entend donner ce logement en location, l'impôt sur le revenu foncier. Le rendement brut avant impôt des capitaux placés dans l'immobilier varie autour d'une moyenne de 5 %. Pour les propriétaires ayant des revenus très élevés, le rendement du placement immobilier moyen peut tomber, après déduction des impôts et autres charges, jusqu'à 2 %. Si l'on ajoutait à la fiscalité actuelle une taxe annuelle sur la fortune, cette rentabilité de l'immobilier serait encore abaissée. On peut se demander si certains « candidats constructeurs » ne renonceraient pas à leurs projets. Dans la conjoncture d'aujourd'hui, peu favorable au secteur de la construction, cette éventualité serait préoccupante.

Pour les propriétaires de terres agricoles qui n'exploitent pas eux-mêmes ces terres, le rendement brut du capital foncier qu'ils possèdent est très faible : 2 % en moyenne. Là-dessus, ils doivent payer la taxe sur le « foncier non bâti » et — avec, il est vrai, quelques abattements — l'impôt sur le revenu foncier. A elle seule, la taxe sur le « foncier non bâti » peut atteindre dans certaines régions 1 à 1,5 % de la valeur des terres ; il n'est pas rare que cette taxe soit égale au produit du fermage. Si un impôt annuel sur la fortune — même avec un abattement particulier pour les terres agricoles — venait s'ajouter aux deux impôts que paient déjà les propriétaires, leurs terres finiraient souvent par leur procurer un revenu nul, ou même leur coûter plus qu'elles ne leur rapporteraient. On pourrait craindre, malgré l'attrait des plus-values en capital — car la terre est depuis trente ans le bien qui a le plus augmenté — qu'un certain nombre de propriétaires non exploitants envisagent de vendre. Or les exploitants agricoles, parfois lourdement endettés, et les jeunes qui voudraient s'installer, souhaitent moins souvent aujourd'hui que naguère acheter les terres qu'ils cultivent. Leur préoccupation serait davantage à l'avenir d'attirer des capitaux extérieurs vers les placements fonciers agricoles, pourvu qu'eux-mêmes gardent la maîtrise de la gestion de l'exploitation. La création d'une taxe annuelle sur la fortune aurait donc là encore des effets économiques que la plupart jugeraient négatifs.

Les exploitants agricoles qui possèdent leurs terres et leur capital d'exploitation (bâtiments, machines, etc.) ont la particularité d'avoir une « fortune » disproportionnée par rapport à leurs revenus. C'est que la valeur

Les principaux arguments invoqués devant la Commission en faveur d'une taxation annuelle de la fortune des particuliers ont été les suivants :

Les arguments invoqués en faveur d'un impôt annuel sur la fortune.

1. Faire remplir — même une seule fois — une déclaration de patrimoine à tous les Français, et la faire renouveler par la suite tous les deux ou trois ans par les plus riches d'entre eux, permettrait de mieux connaître non seulement, bien entendu, les patrimoines eux-mêmes, mais aussi les revenus des contribuables, grâce aux « recoupements » ainsi rendus possibles entre ces revenus et l'évolution des biens possédés par leurs détenteurs. On pourrait imposer de façon plus équitable ces revenus, lorsqu'ils se révéleraient sous-évalués.
2. Même quand on n'arriverait pas, grâce à la déclaration de patrimoine, à mieux connaître et à mieux imposer le revenu d'un contribuable, du moins l'impôt sur le patrimoine s'ajouterait-il à l'impôt sur le revenu. On pourrait ainsi compenser la « sous-imposition » de certains bénéficiaires (agricoles, industriels, commerciaux ou non commerciaux), parce que ceux qui les perçoivent pourraient moins bien dissimuler leur fortune que leurs revenus.
3. On pourrait de même, s'il y avait un impôt sur la fortune, taxer la possession de certains biens qui procurent des satisfactions à ceux à qui ils appartiennent, mais des satisfactions psychologiques ou « en nature », sans leur apporter de revenus sous forme monétaire, donc sans leur apporter de revenus taxables : par exemple les meubles et objets d'art ou de collection, ou les logements occupés par leur propriétaire.
4. Chaque année un bien — par exemple une terre, un appartement, un tableau d'un grand peintre — qui « prend de la valeur » bénéficie de ce qu'on appelle une plus-value « latente », c'est-à-dire qui ne donne à son propriétaire que des « espérances » pour le jour où il voudrait vendre ce bien. Aujourd'hui les plus-values sont taxées en France, mais seulement quand elles sont « réalisées » — c'est-à-dire quand le bien est vendu — dans un certain délai. Ce dispositif risque d'être injuste, parce qu'il donne un avantage aux propriétaires suffisamment fortunés pour n'avoir pas besoin de vendre et pour pouvoir attendre le moment au-delà duquel il n'y a plus d'imposition. Un impôt sur la fortune frapperait chaque année les plus-values « latentes », complétant la taxation des plus-values « réalisées ».
5. Un impôt sur la fortune devrait pouvoir être payé avec les revenus du capital qui constitue cette fortune. Les biens qui rapportent le moins apparaîtraient alors tellement peu « rentables » à ceux qui les possèdent que ceux-ci seraient incités à mieux sélectionner leurs placements : le dynamisme de l'économie y gagnerait.
6. Un impôt sur le capital des entrepreneurs ou des entreprises pourrait avoir une influence sur le choix entre capital et travail, et par conséquent

de la terre a considérablement augmenté : avec la même surface qu'il y a trente ans — donc le même « outil de travail » —, un agriculteur possède un patrimoine beaucoup plus gros. Certes, s'ils vendait son exploitation, il pourrait en tirer un capital important. Mais, tant qu'il la garde, l'institution d'un impôt annuel sur la fortune qui frapperait la terre à sa valeur réelle serait pour lui insupportable. Elle serait par ailleurs injuste, car si son voisin, avec la même surface, des bâtiments et un matériel équivalents, était non pas propriétaire, mais fermier, il ne paierait pas, lui, l'impôt sur la fortune : c'est le propriétaire qui le paierait. On comprend donc que dans les pays étrangers où existe un tel impôt on ait été obligé de trouver pour les exploitations agricoles des solutions particulières, qu'il s'agisse d'exonérations partielles ou de fortes sous-évaluations. La Commission a bien songé aussi, pour le cas où une taxe annuelle sur la fortune serait créée en France, à des abattements spécifiques aux terres et capitaux d'exploitation agricoles. Mais, même ainsi allégé, cet impôt risquerait encore de gêner de façon sérieuse le développement de certaines exploitations de type familial.

Ce problème de l'« outil de travail » réapparaît à propos des chefs d'entreprises individuelles (petits industriels, artisans, commerçants) propriétaires de leurs locaux et de leurs machines, ou encore de certains membres de professions libérales (chirurgiens-dentistes, radiologues, etc.) qui ont besoin d'un capital important pour exercer leur métier. Certes là aussi ces personnes possèdent un « bien », qu'elles peuvent vendre. Mais, pendant les années où elles le gardent, il ne serait pas équitable d'identifier sur ce point le « patrimoine » de l'entreprise et celui de l'entrepreneur : un autre chef d'entreprise, qui serait locataire de ses locaux de travail et de ses machines, ne paierait en effet, à ce titre du moins, aucun impôt sur la fortune.

De plus, pour beaucoup de non-salariés — agriculteurs aussi bien que non-agriculteurs — leur « outil de travail » est aussi, à la fin de leur vie active, un capital qu'ils peuvent vendre, en totalité ou en partie, mettre en gérance, etc., pour se constituer un complément de retraite. Il serait alors injuste de considérer que les biens en question font partie — intégralement et sans réserve — de la fortune de ces personnes, alors qu'on est amené — comme d'ailleurs dans tous les pays étrangers — à ne pas compter dans la fortune des salariés, quel que soit leur niveau hiérarchique, l'équivalent actuel en capital du montant de leurs futures retraites.

Il faut ajouter que le capital des entreprises individuelles sert déjà de base à deux impôts annuels : la taxe sur le « foncier bâti » et la taxe professionnelle (ex-« patente »). Par ailleurs le revenu de ce capital, mêlé au revenu du travail du chef d'entreprise, et, le cas échéant, de tel ou tel membre de sa famille, constitue le bénéfice (industriel, commercial ou non commercial) qui est taxé avec les autres revenus du ménage.

Si une taxe annuelle sur la fortune de l'entrepreneur était instituée, la France serait le seul pays à imposer *trois fois les immeubles industriels* (usines et ateliers) et *deux fois les équi-*

pements et outillages, sans compter le fait que les revenus qu'ils rapportent sont également imposés. Cette charge supplémentaire se traduirait, soit par un freinage des investissements, soit, pour les entreprises qui le pourraient, par une hausse des prix. Dans les deux cas, le résultat serait mauvais. On pourrait se demander, d'autre part, s'il serait opportun d'inventer une nouvelle charge fiscale au moment où il est estimé souhaitable d'encourager la création d'entreprises.

Parmi les divers biens que pourrait frapper un impôt sur la fortune, les valeurs mobilières sont le seul qui jusqu'ici ne soit pas du tout imposé annuellement sur sa valeur, mais seulement sur son revenu ; elles ne supportent en effet aucun des impôts « locaux ». On pourrait donc penser *a priori* qu'il serait légitime de les imposer, d'autant plus qu'elles tiennent une place importante dans ce qu'on peut appeler les « grosses fortunes ».

Cependant des arguments sérieux peuvent être donnés pour écarter cette taxation. D'une part les titres cotés en bourse sont, de tous les biens patrimoniaux, ceux dont la valeur serait la plus aisée à déterminer ; les titres non cotés étant plus faciles à sous-évaluer, les propriétaires d'entreprises non cotées 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 la rentabilité des titres cotés n'est pas ce que l'on croit souvent, et, pour beaucoup de propriétaires de titres, le poids de la taxe nouvelle serait financièrement sensible. Mais il le serait encore davantage psychologiquement, au moment où le Gouvernement, soucieux de stimuler le développement et le redéploiement industriels, s'efforce d'orienter à nouveau vers les placements en valeurs mobilières une épargne qui s'en était détournée : la tentation des « placements » improductifs et facilement dissimulables, et même — il faut particulièrement le regretter — des « placements-refuges » à l'étranger pourrait réapparaître ; l'éventualité de comportements « malthusiens » devant l'investissement, l'innovation et la prise de risques serait en tout cas à craindre, avec leurs conséquences non seulement pour la Bourse, mais surtout pour l'économie du pays.

Inopportunité d'un impôt annuel sur la fortune.

Créer en France un impôt annuel sur la fortune, même à taux modéré, aurait des effets économiques nuisibles. Or avec un tel taux on ne réduirait que faiblement les inégalités de patrimoine. Enfin le rendement financier de la taxe serait modeste, alors que le coût de sa gestion administrative serait relativement élevé, sans parler du coût psychologique qu'auraient pour les Français — au moins une fois pour tous, régulièrement ensuite pour certains — le recensement et l'évaluation des biens composant leur patrimoine.

Ce n'est donc pas sans raisons qu'à l'étranger les partisans d'une plus grande justice 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.

Les effets économiques contestables qu'aurait un impôt annuel sur la fortune — ou sur les « grosses fortunes » — tiennent largement au fait qu'il s'agirait d'une taxe payée chaque année. Or on peut montrer qu'il y a équivalence entre une taxation annuelle de ce genre et une imposition des fortunes conçue selon des principes analogues, mais n'intervenant — à des taux évidemment déterminés en conséquence — que tous les trente ans environ, au moment où une fortune se transmet d'une génération à l'autre : ce sont les droits de succession. A l'étranger d'ailleurs ces droits apparaissent de façon frappante comme la solution alternative à l'institution d'un impôt annuel sur la fortune : dans les pays où les droits de succession sont importants, il n'y a pas de taxe annuelle sur la fortune, et le « poids » de l'ensemble des impôts sur le patrimoine dans la fiscalité est relativement lourd ; dans les pays au contraire où les droits de succession sont peu élevés, il y a souvent — et depuis longtemps — une taxe annuelle sur la fortune, dont la place dans la fiscalité des pays en question tend d'ailleurs — on l'a noté — à se réduire.

La Commission, en même temps qu'elle était amenée, à partir des considérations développées précédemment, à *tirer la conclusion qu'il serait inopportun d'instituer en France une imposition annuelle de la fortune, s'est donc proposé de chercher, dans une réforme des droits de succession, une solution à la fois plus efficace sur le plan social, sans effets économiques néfastes, et n'ayant un meilleur rendement financier.*

Effets économiques et sociaux de l'imposition des successions.

Les études les plus récentes sur l'origine des inégalités de fortune ont montré que l'héritage tend à accroître ces inégalités. *Imposer les successions, c'est donc agir sur les inégalités à leur racine.*

Cette action peut être d'autant plus efficace que, lors d'une succession, il n'est plus nécessaire, comme c'était le cas avec une taxe annuelle, de calculer l'impôt de telle sorte qu'il soit payable avec le revenu annuel du capital, lequel — on l'a vu — est, dans le cas de certains biens, particulièrement modeste. Certes le paiement des droits de succession fait subir à l'héritier un prélèvement financier. Mais ce prélèvement intervient au moment où celui qui va y être astreint bénéficie d'un accroissement soudain de ses moyens, accroissement largement supérieur évidemment aux charges qui vont lui incomber au titre de l'impôt. Bien sûr les circonstances qui accompagnent un héritage sont en général douloureuses — parfois même tragiques — sur le plan affectif, sur-

tout quand il s'agit d'un héritage en ligne directe. Il reste néanmoins que sur le plan financier un héritage apporte avec lui les moyens de faire face aux obligations qu'il entraîne.

C'est pourquoi le paiement de droits de succession risque beaucoup moins qu'un impôt annuel de pénaliser une entreprise industrielle ou commerciale, ou une exploitation agricole. On pourrait craindre toutefois que, sans excéder les moyens de celui qui va la supporter, la charge financière en question ne porte néanmoins atteinte au développement ou même à l'existence de l'entreprise ou de l'exploitation de celui qui vient de mourir. Car une ponction parfois importante va devoir être faite sur la fortune du défunt, et, selon la composition de cette fortune (part des avoirs financiers « liquides », des valeurs mobilières et de diverses catégories de biens « physiques »), cette ponction peut entraîner des transferts de propriété. Mais ceci était, de toute manière, inévitable, en raison du décès de celui qui détenait ces biens. Et il sera en général possible de trouver à ces problèmes des solutions qui ne nuisent pas à la santé économique des entreprises ou des exploitations du défunt et aux conditions de vie de ceux qui y travaillent. Certains experts pensent même que les changements ainsi provoqués seraient la plupart du temps favorables au dynamisme de l'économie française, car, selon eux, *la transmission héréditaire du pouvoir dans l'entreprise est en France un obstacle à la compétitivité.*

Les droits de succession présentent sur le plan économique d'autres avantages par rapport à une taxe annuelle sur le patrimoine. D'abord il y a chaque année — toutes choses égales d'ailleurs — environ trente fois moins de personnes ayant à payer ces droits qu'il n'y aurait de contribuables soumis à la taxe annuelle : ces personnes ne sont alors ni assez nombreuses ni assez puissantes sur le marché pour pouvoir faire payer les droits par le consommateur en « répercutant » sur les prix la charge qui leur incombe.

D'autre part il n'est pas tentant en général de conserver pendant de nombreuses années de l'or, des objets précieux ou d'autres biens aisément dissimulables — alors que ces biens ne « rapportent » rien — uniquement pour éviter à ses héritiers de payer, un jour qu'on espère lointain, des droits de succession ; au contraire, ce comportement serait malheureusement assez répandu s'il existait une imposition permanente de la fortune.

Ayant des effets économiques beaucoup moins dangereux que cette dernière, la taxation des successions — si l'on y joint celle des donations — a d'ores et déjà un rendement financier très supérieur à celui que pourrait avoir un impôt annuel sur les patrimoines, pour un coût administratif à peu près équivalent. Quant aux transformations à apporter aux modalités d'imposition des successions pour rendre cet impôt socialement plus juste et plus efficace, elles pourraient être mises en œuvre sans augmentation notable de la charge de travail des services fiscaux.

Il faut ajouter que les relations entre l'administration fiscale et les contribuables sont par nature plus faciles à l'occasion d'une succession qu'elles ne le seraient si un impôt permanent sur la fortune était institué.

Dans ce dernier cas en effet la rencontre du contribuable avec le fisc aurait lieu tous les ans, tandis qu'un héritage est un événement relativement rare dans la vie d'un homme ou d'une femme.

D'autre part, dans le cas d'une succession, l'inventaire du patrimoine est nécessaire en tout état de cause, pour des raisons « non fiscales ». La liquidation de la succession, normalement assurée par un notaire, exige une appréciation relativement objective de la valeur des biens, en vue du partage entre les différents héritiers et dans l'intérêt de tous. Les conflits avec l'administration sont exceptionnels, alors qu'ils risqueraient de l'être moins à l'occasion des inventaires patrimoniaux qu'entraînerait, dans un but exclusivement fiscal, la création d'un impôt annuel sur la fortune.

En fin de compte un impôt ancien convenablement rénové est en général mieux accepté qu'une taxe nouvelle. Les Anglais disent à ce propos : « a good tax is an old tax » (1). La Commission a estimé qu'en matière d'imposition des fortunes il fallait chercher à concilier la tradition — les droits de succession sont le plus vieux des impôts français — et l'innovation sociale.

Les défauts du système actuel d'imposition des successions.

Des droits de succession existent dans tous les pays développés du monde. La France est un de ceux où le rendement de cet impôt est relativement élevé : elle occupe la septième place parmi les vingt et un pays de l'OCDE classés dans l'ordre décroissant d'après le « poids » des droits de succession dans le Produit national brut (PNB).

Mais le système français de taxation des successions et donations fait aujourd'hui l'objet de vives critiques.

Cet impôt frappe en effet autant les catégories « moyennes » que les « riches » et il peut même toucher de véritables « pauvres » : un fils qui hérite de son père est taxé au taux maximum (20 %) sur la part de son héritage qui excède 275.000 francs, que cette part soit modeste ou qu'elle soit énorme ; s'il hérite de son oncle, il est imposé à un taux unique (55 %), quel que soit le montant de ce qu'il reçoit au-dessus de 10 000 francs.

Ceci tient d'abord au fait que les « abattements à la base » — à partir desquels on est imposé — sont extrêmement faibles quand on hérite d'une autre personne que son conjoint ou ses parents.

(1) Littéralement : « vieil impôt, bon impôt ».

D'autre part, même pour les héritages « en ligne directe », c'est-à-dire la transmission des parents à leurs enfants, ces abattements ont été insuffisamment revalorisés : en vingt ans ils n'ont été relevés que de 75 %, alors que les prix ont augmenté de plus de 200 % (1).

Enfin le tarif d'imposition est relativement modéré, mais très peu progressif quand l'héritage augmente, lorsqu'il s'agit d'une succession « en ligne directe » ou entre époux ; il est beaucoup plus sévère, mais encore moins progressif, quand l'héritier est un frère ou une sœur du défunt ; et il devient très dur, et n'est plus progressif du tout, dès que la parenté est un peu moins étroite entre celui qui meurt et celui qui reçoit.

Pour une part d'héritage d'un montant donné, l'impôt à payer est le même quelle qu'ait été la fortune de l'héritier avant cet héritage : un « pauvre » ou un « riche » héritant de la même somme paient les mêmes droits. Comme les gros héritages écholent souvent à des gens déjà bien pourvus, on doit convenir que, selon le vieux dicton populaire à l'accent quelque peu désabusé, « l'eau va toujours à la rivière ».

Alors que la dimension des familles est un facteur fondamental de division des patrimoines, donc d'inégalité des fortunes, le régime actuel d'imposition des successions est peu favorable aux familles. Certes, comme dans la plupart des pays, les droits sont calculés sur la part de la succession allant à chaque héritier et non sur le montant global de la fortune du défunt. Mais on ne tient presque pas compte du nombre des enfants de l'héritier : une réduction de droits est bien pratiquée pour chaque enfant à charge au-delà du deuxième, mais elle n'a pas été revalorisée depuis 1952 ; elle est aujourd'hui très faible (2 000 francs).

Une autre critique adressée au régime actuel d'imposition des successions est le privilège fiscal accordé à certaines donations : alors qu'un don devrait être essentiellement un moyen d'aider une personne en difficulté, par exemple des jeunes entrant dans la vie active ou fondant un foyer, il est devenu de plus en plus un procédé habile pour transmettre son patrimoine en permettant au destinataire de bénéficier d'un allègement et parfois même d'une suppression des droits de succession. Dans le même ordre d'idées, le nombre et l'importance des exonérations de droits de succession sont devenus trop grands, et la différence de traitement parfois considérable qu'elles créent entre les personnes ou entre les biens est souvent ressentie comme une injustice.

Proposition de réforme des droits de succession et de donation.

Les graves défauts de ce régime d'imposition ont conduit la Commission à proposer de le remplacer par un nouveau dispositif, comprenant deux éléments : une taxe fondée comme aujourd'hui sur l'importance

(1) Les prix ont donc été multipliés par plus de 3.

de l'héritage ou du don reçu, et une « surtaxe » dépendant de la fortune de l'héritier.

Dans ce système, les petites et moyennes successions seraient exonérées, par le jeu d'un important abattement, calculé de telle sorte que *la transmission de l'épargne populaire, et de l'outil de travail quand il correspond à une modeste entreprise individuelle* (petite ou moyenne exploitation agricole, commerciale ou artisanale) *soit dispensés d'impôt*. L'abattement prévu devrait être par ailleurs substantiellement majoré en faveur des héritiers atteints d'une incapacité physique ou mentale.

Le taux de la taxe serait plus fortement progressif qu'aujourd'hui : pour donner une idée, les taux du barème en ligne directe — donc pour les enfants du défunt — pourraient s'échelonner de 5 à 40 %, ce dernier taux pouvant s'appliquer par exemple à une part d'héritage ou à une donation d'un montant supérieur à deux millions de francs ; ce taux maximum serait encore nettement inférieur à ceux qui existent actuellement en Suède, en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis.

L'héritage en ligne directe ou allant au conjoint survivant serait, comme précédemment, largement favorisé par rapport aux héritages allant aux frères et sœurs ou à des parents moins proches, ou à plus forte raison à des « non-parents ». Mais ces divers héritages en ligne « indirecte » devraient être moins pénalisés qu'aujourd'hui, tout au moins lorsqu'il s'agirait de petits héritages.

Les droits, une fois calculés, devraient faire, le cas échéant, l'objet d'une réduction beaucoup plus forte qu'actuellement en fonction du nombre des enfants de l'héritier. Ce serait une contribution à la lutte contre l'inégalité des chances dont souffrent — toutes choses égales d'ailleurs — les enfants de familles nombreuses.

Lorsque le montant final de la taxe à payer au titre de l'héritage dépasserait un certain niveau, par exemple 10 000 francs (il s'agit de la taxe à payer, et non de l'héritage), cette taxe serait affectée d'un coefficient multiplicateur en fonction de la fortune de l'héritier, quand cette fortune aurait déjà elle-même une certaine importance par exemple supérieure à un million de francs. Ce coefficient pourrait aller, selon le montant de cette fortune, de 1 (dans ce cas il n'y aurait pas en fait de « surtaxe ») à 1,5 (dans ce cas la « taxe » serait accrue de 50 % par le jeu de la surtaxe). Un dispositif tenant compte sur ce point de la situation de famille de l'héritier serait à prévoir. Le nombre des personnes touchées par cette surtaxe devrait être d'une dizaine de milliers par an.

Les avantages dont bénéficient aujourd'hui les donations devraient être atténués, et des dispositions devraient être prises pour que les donations retrouvent leur vrai sens et ne puissent plus servir de « paravent » à des successions sans impôt.

Le nouveau système de taxation devrait s'appliquer à l'ensemble du patrimoine transmis, en évitant autant que possible toute exonération. De même les dispositions juridiques qui sont utilisées par certains dans un but de fraude devraient être supprimées ou aménagées. En particulier la Commission en viendrait à douter de l'efficacité finale de la réforme qu'elle propose si l'anonymat de certains placements devait dans l'avenir subsister.

Elle considère également comme un élément déterminant du choix des modalités précises de cette réforme — modalités qu'elle n'estime pas devoir fixer elle-même dans leur détail — que le rendement du dispositif fiscal envisagé soit au moins égal à celui des droits de succession actuels.

Vers une réforme fiscale plus profonde...

Les propositions qui précèdent devraient permettre de donner à la question posée à la Commission par le Gouvernement une réponse allant dans le sens de la justice sociale et du progrès économique, tout en préservant les finances publiques.

Mais, au-delà de la tâche immédiate qui lui était confiée, la Commission estime utile d'exprimer en conclusion quelques vues plus générales. Le tour d'horizon auquel elle s'est livrée lui a permis de mieux connaître, non seulement l'état actuel de la fiscalité française et des fiscalités étrangères, mais aussi les grandes idées qui sont aujourd'hui débattues en France et dans le monde au sujet de l'impôt et de son avenir. Si le champ exploré par la Commission en peu de mois est nécessairement resté relativement limité, il est apparu à ses membres qu'une réflexion plus large, portant sur la structure de notre système fiscal dans son ensemble, était nécessaire.

Si en effet une imposition annuelle des patrimoines, dans le cadre des impôts existant aujourd'hui en France, semble inopportune, il n'en serait pas nécessairement de même si les conditions actuelles d'imposition du revenu — c'est-à-dire de l'épargne « fortune en formation » — étaient profondément modifiées. Selon les règles que nous connaissons, le revenu global est imposé dans des conditions telles que l'argent dont pourraient disposer les ménages, une fois leurs besoins de consommation satisfaits, subit un prélèvement fiscal qui varie de 5 à 60 %. Afin de conjurer les conséquences que cette taxation pourrait avoir sur certaines formes d'épargne, et par là sur le financement de certains investissements, l'Etat a imaginé de nombreux procédés pour faire échapper certains placements — ou les produits de ces placements — à l'imposition progressive. A une époque et dans un monde où les besoins d'investissement à long terme et d'innovation technique et économique n'ont jamais été aussi étendus, ne serait-il pas préférable de transformer profondément notre fiscalité directe ? Un

impôt annuel sur la dépense — personnalisé et progressif, contrairement aux impôts actuels de ce type — et un impôt annuel progressif sur la fortune des particuliers seraient des formules à explorer. Sans doute alors, l'impôt sur le revenu disparaissant, l'épargne en formation serait-elle exonérée ; mais dès l'année suivante, elle entrerait dans le champ d'application de l'imposition des fortunes.

Ces quelques réflexions d'allure prospective ne sont que la très modeste amorce d'une recherche beaucoup plus approfondie qui s'imposera dans les années qui viennent ; en effet, la manière dont une nation finance ses charges collectives exprime dans une large mesure les valeurs qui fondent la société qu'elle veut construire.