

FISCALITÉ DU PATRIMOINE : IDÉES POUR UNE RÉFORME

Mai 2004

© Institut de l'entreprise, 2004
Tous droits de reproduction, de traduction, d'adaptation et d'exécution
réservés pour tous les pays

Directeur de la publication : Jean-Pierre Boisivon, Délégué général de l'Institut de l'entreprise

SOMMAIRE

PRÉFACE	5
L'IMPOSITION DU CAPITAL EST-ELLE ÉCONOMIQUEMENT OPTIMALE ?	9
1 - UN IMPÔT IDÉAL, EN THÉORIE COMME EN PRATIQUE, DANS L'HYPOTHÈSE D'UNE FISCALITÉ NAISSANTE EN ÉCONOMIE FERMÉE	11
2 - LA SURTAXATION DES PATRIMOINES DANS UNE ÉCONOMIE TRÈS FISCALISÉE ET OUVERTE SUR LE MONDE EST UNE STRATÉGIE ÉCONOMIQUEMENT HASARDEUSE	16
L'ENTREPRISE FAMILIALE À L'ÉPREUVE DE LA FISCALITÉ	23
1 - LES CAUSES	27
2 - LES PISTES DE RÉFLEXION	31
L'IMPÔT SUR LA FORTUNE EN EUROPE : LES RAISONS DU REPLI	37
1 - POURQUOI CET ENGOUEMENT POUR L'IMPÔT SUR LA FORTUNE AU COURS DES ANNÉES 1970 ?	40
2 - LE MOUVEMENT DE REFLUX DE L'IMPÔT SUR LA FORTUNE	42
3 - LES RAISONS DE LA SUPPRESSION DE L'IMPÔT SUR LA FORTUNE	45

PEUT-ON RÉFORMER L'IMPÔT SUR LA FORTUNE EN FRANCE ?	51
1 - POURQUOI RÉFORMER L'IMPÔT SUR LA FORTUNE ?	53
2 - COMMENT RÉFORMER L'IMPÔT SUR LA FORTUNE ?	55
ANNEXE	57
LES AUTEURS	61

PRÉFACE

Le thème d'étude retenu par la commission Modernisation de la fiscalité pour la présente Note de l'Institut de l'entreprise concerne, une fois n'est pas coutume, des impôts qui ne sont pas acquittés par les entreprises, mais par les ménages, puisqu'il s'agit des impôts sur le patrimoine.

Ces impôts se prêtent plus que d'autres à la polémique, pour deux raisons :

- leur contenu symbolique, voire idéologique, est très fort ;
- leur paiement est parfois problématique car, à la différence des impôts sur les revenus ou les plus-values, les impôts sur le patrimoine – qu'ils soient annuels, comme l'impôt sur la fortune, ou occasionnels, comme les droits sur les donations et successions – sont réclamés à l'occasion d'un événement qui n'entraîne pas nécessairement pour le contribuable une rentrée d'argent permettant de faire face au paiement de l'impôt correspondant.

Ce deuxième élément explique que les impôts sur le patrimoine ne peuvent pas laisser les entreprises indifférentes car, lorsque le patrimoine concerné est constitué en grande partie par des actions, le problème des actionnaires devient vite le problème de l'entreprise :

- dans le meilleur des cas, celle-ci sera confrontée à une demande d'augmentation du montant des dividendes qui va restreindre ses possibilités de développement ;
- dans le pire des cas, elle devra faire face à une déstabilisation de son actionnariat qui la rend vulnérable aux attaques extérieures.

Fidèle à sa tradition, l'Institut a abordé ce sujet sensible sous l'angle de la comparaison internationale et de l'analyse théorique :

FISCALITÉ DU PATRIMOINE : IDÉES POUR UNE RÉFORME

– comparaison internationale, car il n’y a pas de vérité absolue et intemporelle en matière de niveau et de structure de la fiscalité, mais des équilibres relatifs qui évoluent dans le temps ;

– analyse théorique, car trop souvent, en matière fiscale, l’analyse passe directement aux modifications techniques préconisées, sans consacrer assez de temps à la question de la finalité de l’impôt et de l’adéquation des moyens à cette finalité.

L’impôt est avant tout un moyen de financement, mais il a également été utilisé, notamment en France, comme un outil de redistribution. L’ampleur de cet effet redistributif est une question politique, qui n’est pas abordée dans cette Note.

En revanche, nous avons estimé qu’il devrait être possible, pour un niveau de redistribution donné, de se demander si les outils choisis sont bien les plus pertinents pour atteindre l’objectif recherché, sans être accusé de vouloir remettre en cause ce niveau.

Tel est l’objectif poursuivi par notre commission à travers les quatre articles qui composent cette Note de l’Institut :

– dans la première contribution, Hervé Lehérissel et Philippe Trainar s’interrogent sur le caractère économiquement optimal de l’imposition du capital. Pour eux, l’imposition du patrimoine constitue un « impôt idéal » sous une double condition : celle d’une économie fermée, et celle d’une fiscalité naissante ; en revanche, dans une économie très fiscalisée et ouverte sur le monde comme l’est aujourd’hui l’économie française, la sur-taxation des patrimoines relève d’une stratégie économiquement hasardeuse ;

– puis Henri Bardet et Frédéric Lucet étudient les conséquences de la fiscalité sur le patrimoine sur la détention et la transmission des entreprises familiales. Les deux auteurs insistent d’abord sur la nécessité de concevoir de façon globale la fiscalité qui s’applique au détenteur de l’entreprise familiale : une diminution des droits de succession ou de l’ISF serait sans effet si elle devait s’accompagner d’un alourdissement des autres impôts acquittés par le contribuable ou par son entreprise. S’agissant de la phase de transmission de l’entreprise familiale, ils éclairent les termes de l’alternative qui s’impose

aux pouvoirs publics entre une révision du niveau des droits de mutation à titre gratuit et une diminution de l'impôt sur les plus-values ;

– Christophe Heckly décrit ensuite les évolutions de l'impôt sur la fortune dans l'architecture des prélèvements obligatoires de nos principaux partenaires depuis une trentaine d'années : objet d'un engouement général dans les années 1970, l'impôt sur la fortune a ensuite connu un très net mouvement de repli, sur le continent américain dès les années 1980 et en Europe au cours des années 1990. Christophe Heckly analyse les quatre raisons principales de ce recul généralisé de l'impôt sur la fortune : sa contribution à la fuite des capitaux ; le niveau élevé de ses coûts de gestion, rapportés à son produit ; les distorsions qu'il engendre dans l'allocation des ressources et dans la détermination des choix économiques ; ses effets très incertains sur le terrain de l'équité ;

– enfin Robert Baconnier et Michel Taly s'interrogent sur les possibilités de réforme de l'impôt français sur la fortune. Constatant la difficulté, dans un pays qui taxe à la fois les successions, à un taux élevé, et les plus-values, de trouver une justification à un impôt annuel sur la détention d'un patrimoine, alors que, de surcroît, le juge constitutionnel exige que cet impôt puisse être payé sur les revenus du contribuable, ils aboutissent à une double conclusion : sur le plan de la politique fiscale, la logique voudrait que l'on supprime purement et simplement cet impôt, comme l'ont fait beaucoup de nos partenaires ; si la charge idéologique associée à l'ISF interdit cette voie, une solution praticable – et bien imparfaite – serait de cumuler rétablissement du plafonnement et baisse des taux.

Ces quatre articles nous paraissent de nature à contribuer utilement au débat sur l'imposition du patrimoine en France que le gouvernement a annoncé à plusieurs reprises.

Michel TALY

Gérard MESTRALLET

**Présidents de la commission Modernisation de la fiscalité
de l'Institut de l'entreprise**

**L'IMPOSITION DU CAPITAL
EST-ELLE ÉCONOMIQUEMENT
OPTIMALE ?**

Hervé Lehérissel – Philippe Trainar

L'IMPOSITION DU CAPITAL EST-ELLE ÉCONOMIQUEMENT OPTIMALE ?

Depuis trente ans, l'idéologie dominante favorise l'alourdissement de la taxation du capital. Quoi de mieux en effet que de faire « payer les riches » sans véritable limite, au besoin au-delà de leurs ressources, pour apaiser la brûlure des passions égalitaires face à « l'injustice sociale » ? Cette revendication est confortée par les interventions régulières de voix autorisées de la pensée économique, s'élevant pour défendre auprès du grand public un certain caractère optimal de l'impôt sur le capital pour l'allocation des ressources.

Cette aptitude à susciter des enthousiasmes contradictoires donne à l'impôt sur le capital une légitimité présumée dans l'esprit de beaucoup. Mais la question demeure à élucider : l'impôt sur le capital est-il ou non plus optimal économiquement que d'autres impositions ?

I - UN IMPÔT IDÉAL, EN THÉORIE COMME EN PRATIQUE, DANS L'HYPOTHÈSE D'UNE FISCALITÉ NAISSANTE EN ÉCONOMIE FERMÉE

A- L'IMPÔT SUR LE CAPITAL EST CERTES L'IMPÔT IDÉAL ...

Les économistes ont traditionnellement défendu l'impôt sur le capital. Libéraux et socialistes ont ainsi, à intervalle régulier, et pour des raisons souvent différentes mais néanmoins convergentes, proposé de « refonder » le système fiscal sur cet impôt.

Selon Léon Ainsî, Walras, « il faut, en laissant à l'individu la pleine possession de ses facultés personnelles, de son travail et de son salaire, faire passer la rente en la possession de l'État » (*Etudes d'Economie Appliquée*, 1898).

Cette recommandation ne se différencie guère de celle que donnait Joseph Proudhon dans *Qu'est-ce que la Propriété ?* (1840) : « Supprimez le droit d'aubaine (c'est-à-dire les rentes tirées de la rareté) en gardant la possession et tout sera changé. » Naturellement, ces propos justifieraient aussi bien la nationalisation du sol, l'Etat s'attribuant directement le produit de la rente, que l'imposition du capital, l'Etat transférant à son profit tout ou partie du produit de la rente. Quant à Maurice Allais, il suggère dans son ouvrage *L'Impôt sur le capital et la réforme monétaire* (1977), préfacé par Raymond Aron, que « si l'on cherche d'une part à rendre la distribution des revenus aussi égale qu'il est possible sous la condition d'un fonctionnement efficace de l'économie des marchés, et d'autre part à approprier collectivement les revenus ayant un caractère de rente et dont la légitimité est discutable, un impôt général sur le capital assis sur les biens physiques offre une solution technique qu'il convient d'analyser avec soin ».

Les conclusions convergentes d'économistes de sensibilités aussi opposées illustrent la dualité des arguments, l'un d'efficacité, l'autre d'équité, que l'ont peut avancer pour justifier l'impôt sur le capital.

• L'argument d'efficacité

L'argument d'efficacité repose sur l'idée que la rémunération du capital est en général composée de deux éléments différents : la rente et le profit.

La rente est liée à la rareté du capital. Dans un premier cas de figure, la rente est organisée, comme c'est le cas dans l'hypothèse d'un monopole qui génère une « rente monopolistique ». Dans un deuxième cas, elle est « naturelle », comme c'est le cas du sol qui génère une « rente foncière ». Dans un troisième cas, la rente est à la fois organisée et naturelle, comme c'est le cas des ressources financières qui génèrent un taux d'intérêt sans risque, produit tant de l'attente que d'une rareté organisée par la politique monétaire.

Le profit, au sens propre du terme, est lié aux efforts, techniques et organisationnels, réalisés par les détenteurs du capital pour améliorer le rendement de celui-ci.

La rente est donc un revenu d'aubaine indépendant de tout effort quand le profit est un revenu d'entreprise lié à l'innovation. Les économistes, qu'ils soient socialistes ou libéraux, n'ont jamais eu beaucoup de sympathie pour la rente. De façon récurrente, ils ont proposé de réduire voire de supprimer cet élément de rémunération en nationalisant le capital (par exemple la socialisation des moyens de production revendiquée par les socialistes), en forçant les taux d'intérêt à la baisse (par exemple l'euthanasie du rentier souhaité par Keynes), en promouvant la concurrence ou encore en fiscalisant cette rémunération ou en fiscalisant le capital lui-même.

La nationalisation du capital présente le défaut de supprimer toute incitation à l'amélioration du rendement des équipements industriels et du sol cultivable. L'échec des régimes communistes et les difficultés croissantes des entreprises publiques ne laissent guère d'espoir dans cette voie.

La baisse forcée des taux d'intérêt a trouvé ses limites dans l'explosion de l'inflation qui a résulté des politiques monétaires expansionnistes poursuivies par la plupart des banques centrales occidentales jusqu'à la fin des années quatre-vingt.

La promotion de la concurrence, à tort assimilée à la « loi de la jungle », ne jouit guère de la faveur des producteurs, que ceux-ci soient indépendants, salariés ou dirigeants ; les Français semblent particulièrement réticents à en admettre la légitimité.

Reste donc la fiscalité. La fiscalité sur le revenu du capital présente le défaut de frapper de façon identique la rente et le profit, ce qui réduit l'incitation que les détenteurs du capital peuvent avoir à améliorer les rendements du capital : d'une part, les revenus tirés de leurs efforts seront taxés au même titre que la rente, d'autre part les pertes résultant de leurs négligences seront partagées avec le fisc. A l'inverse, l'impôt sur le capital présente l'intérêt de s'attaquer aux rentes tout en épargnant le profit. Son taux peut être calé en fonction du niveau de la rente sur le marché (rente foncière, taux d'intérêt sans risque...), de façon à ce que les détenteurs du capital conservent la propriété des revenus résultant de leur mise en valeur du capital et supportent les pertes résultant de leurs négligences. Ce faisant, les entrepreneurs les moins productifs seront forcés de céder leur capital aux plus productifs d'entre eux, pour le plus grand bien de la collectivité.

Ainsi, la capture de la rente par un impôt sur le capital peut permettre d'accélérer la sélection naturelle des entrepreneurs par le marché dans une démarche intellectuelle véritablement « ultra-libérale ».

• L'argument d'équité

A côté de cet argument d'efficacité, il existe aussi plusieurs arguments d'équité en faveur de l'impôt sur le capital. La distribution du capital est sensiblement plus concentrée que la distribution des revenus. En outre, elle aurait tendance à se reproduire mécaniquement à travers le temps grâce aux profits réinvestis et à l'héritage. A quoi il faut ajouter que le capital n'est pas seulement source de richesse économique mais aussi, et surtout, de pouvoir. L'impôt sur le capital, en réduisant les montants à la disposition des actuels détenteurs du capital, permettrait donc de déconcentrer le pouvoir économique.

Deux autres arguments d'équité sont souvent évoqués en défense et illustration de cet impôt. Tout d'abord, celui-ci pourrait aider à internaliser les externalités positives dont bénéficient les détenteurs du capital grâce aux biens publics (police, justice, équipements collectifs) qui accroissent incontestablement la valeur de la propriété privée (les biens publics expliquent ainsi une grande part de l'écart de valeur entre une maison à Paris et une maison à Port-au-Prince par exemple). D'autre part, l'impôt sur le capital serait, en raison de sa concentration, fortement redistributif : même avec un taux fixe, il serait aussi concentré que l'actuelle imposition des revenus (le décile supérieur de la distribution des patrimoines paierait 50 % de l'impôt sur le capital quand le décile supérieur de la distribution des revenus paie aujourd'hui 50 % de l'impôt sur le revenu et de la CSG).

Ces différentes analyses et approches des économistes empruntent une méthode commune : elles apprécient les mérites des impôts sur le capital par comparaison aux effets d'autres formes d'imposition, notamment sur le revenu. Elles se placent donc toutes implicitement dans l'hypothèse d'une fiscalité naissante (ou d'un bouleversement fiscal complet, supprimant l'imposition notamment des revenus).

B - ... MAIS SEULEMENT DANS LE CADRE D'UNE FISCALITÉ NAISSANTE ET EN ÉCONOMIE FERMÉE

Par cette démarche, les économistes rejoignent ainsi les enseignements pratiques de l'Histoire. En effet, à cet égard, l'impôt sur le capital apparaît tout d'abord comme l'impôt premier, pour des raisons avant tout pratiques.

Aux premiers âges, les « inventeurs » de l'impôt disposaient d'informations très réduites sur les flux économiques et pouvaient en revanche assez facilement dénombrer des actifs physiques par des moyens administratifs faibles et rustiques. Ainsi, les fiscalités des premiers grands Etats reposaient principalement sur des impôts assis sur le recensement de la seule richesse foncière (cadastre de l'Égypte ancienne) ou de la richesse foncière et mobilière (bases du *tributum* romain). Dans ces situations, l'impôt sur le capital apparaît largement comme un moyen pragmatique d'imposer les revenus.

Simple à établir par l'administration, l'impôt assis sur le capital a aussi la vertu de limiter la nécessité d'un contrôle des revenus et donc des activités des citoyens : il évite l'inquisition fiscale.

Cette considération a présidé à un grand mouvement de retour à une fiscalité centrée sur le capital en au moins une circonstance : la Révolution française. Dès 1789 étaient créées ce que l'on a appelé plus tard les « quatre vieilles contributions » (foncière bâtie, foncière non bâtie, mobilière et patentes) entièrement assises sur les éléments de capital détenus par les particuliers et les entreprises, éléments recensés par l'administration sans obligation déclarative des contribuables. Ce système proscrivait en fait le contrôle fiscal, en réaction contre certains excès de l'Ancien Régime. Il entrera réellement en vigueur une décennie plus tard, le pays sortant de l'anarchie, et demeurera la « constitution fiscale » de la France jusqu'au début du XX^e siècle. C'est la raison pour laquelle l'introduction dans notre pays des impôts sur le revenu a été longtemps différée.

En définitive, en théorie, comme en pratique, l'imposition du capital apparaît comme une solution à privilégier dans le contexte d'une fiscalité en création ou re-création, choisissant une base principale plutôt qu'une approche

« attrape-tout », et ce, dans un environnement économique peu exposé à la concurrence internationale.

Faut-il pour autant en déduire, comme le fait l'idéologie dominante en France, que l'imposition sur le capital est toujours un bien ? C'est dans cette tentative d'extrapolation que réside le piège.

2 - LA SURTAXATION DES PATRIMOINES DANS UNE ÉCONOMIE TRÈS FISCALISÉE ET OUVERTE SUR LE MONDE EST UNE STRATÉGIE ÉCONOMIQUEMENT HASARDEUSE

A- LA FRANCE SE DISTINGUE PAR L'ACCUMULATION DE MULTIPLES IMPÔTS SUR LE PATRIMOINE

En premier lieu, la réalité fiscale des économies contemporaines est fort éloignée de l'hypothèse d'une fiscalité naissante, particulièrement dans le cas de la France.

En effet, la plupart des assiettes fiscales potentiellement productives sont exploitées et parfois surexploitées. En particulier, les revenus du travail et ceux du capital sont soumis à une pression fiscale reconnue aujourd'hui excessive. Au demeurant, ceci se traduit clairement par le mauvais classement de la France quant au poids des prélèvements obligatoires dans le PIB : notre pays figurait en 2001 au 6^e rang des prélèvements les plus élevés dans l'OCDE (29 pays), avec 45 % du PIB¹.

Il est par ailleurs intéressant de noter que cette surtaxation du capital est un phénomène relativement nouveau. La France faisait partie des pays imposant modérément le capital jusqu'à l'intervention de trois mesures entre 1976 et 1982 : l'introduction d'une imposition générale des plus-values sur titres, le doublement des taux des droits de mutation à titre gratuit et l'institution d'un impôt annuel sur la fortune.

1. Rapport OCDE de 2003 – Statistiques des recettes publiques.

En second lieu, la réalité économique du monde contemporain est très éloignée de l'hypothèse d'une société peu exposée à la concurrence internationale.

FISCALITÉ DU PATRIMOINE – RÉPARTITION PAR TYPE DE PRÉLÈVEMENTS (2001)

	France	Allemagne	Royaume-Uni	Italie	Espagne	US	Japon	Suisse
Total des prélèvements obligatoires	45,0	36,8	37,3	42,0	35,2	28,9	27,3	30,6
- dont impôts sur le patrimoine	3,1	0,8	4,3	2,0	2,2	3,1	2,8	2,8
- dont impôts sur la propriété immobilière	1,73	0,4	3,32		0,67	1,1		0,17
Impôt annuel sur l'actif net Taux maximum 2003	0,32 1,8 %	0,01 1 %	- -	0,0009 -	0,17 2,50 %	- -	- -	1,41 1,5 %
Impôts sur mutation par décès, successions et donations Taux maximum 2003	0,55 40 %	0,14 30 %	0,24 40 %	0,07 0 %	0,2 34 %	0,36 49 %	0,33 70 %	0,28 6 %
Impôts sur transactions mobilières et immobilières	0,47	0,22	0,73	1,08	0,97	0,04	0,38	0,93
Taux maximum de l'impôt sur les gains en capital :	26%		40 %					
- mobilier		0 %		12,5 %	18 %	20 %	20 %	0 %
- immobilier		50 %		45 %	15 %	15 %	52 %	50 %

Source : Rapport OCDE de 2003 – Statistiques des recettes publiques.

B - LA MOBILITÉ INTERNATIONALE DU CAPITAL REND SA TAXATION HASARDEUSE POUR L'ÉCONOMIE

L'entreprise a en effet le choix des pays où elle va réinvestir ses profits. Elle aura donc tendance à retirer progressivement ses équipements, au fur et à mesure de leur obsolescence, des pays où l'imposition du capital est élevée

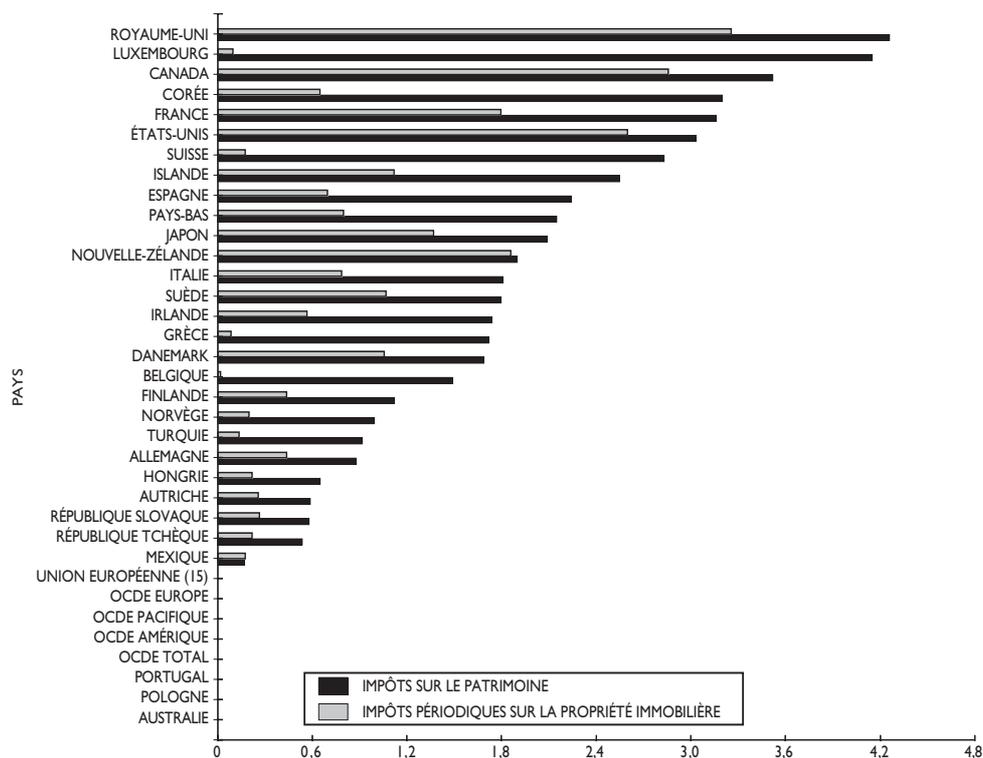
pour les re-localiser dans les pays où elle est faible. La raréfaction de l'offre de capital qui en résultera dans les premiers pays y augmentera la rémunération du capital tandis que l'accroissement de l'offre de capital dans les autres pays y réduira sa rémunération. En univers de parfaite mobilité du capital, le processus se poursuivra jusqu'à l'égalisation des taux de rendement après impôt au niveau mondial. Ce qui aura trois conséquences distinctes : la charge de l'impôt sur le capital sera répercutée sur le reste de l'économie nationale domestique par le biais de la hausse du coût du capital ; parallèlement, elle sera aussi répercutée sur les détenteurs du capital dans le reste du monde qui verront leur rémunération diminuer ; quant aux autres agents du reste du monde, qui verront le coût du capital diminuer, ils bénéficieront de cette diminution du coût du capital.

Toutefois, si le facteur travail est immobile, et c'est encore aujourd'hui le cas, notamment pour le travail non qualifié, c'est sur lui que se répercutera finalement l'essentiel de la charge de l'imposition qui pèse sur le capital mobile. En effet, la raréfaction de l'offre de capital, la hausse du coût du capital et la baisse de l'investissement qui résulteront de l'impôt sur le capital réduiront la productivité du travail et l'emploi dans les pays concernés, ce qui, *a priori*, entraînera une baisse des salaires. A l'inverse, dans les autres pays à fiscalité peu élevée, le facteur travail captera l'essentiel des gains procurés par la baisse du coût du capital induite par le redéploiement du capital vers ces pays.

Seul le capital qui n'est pas mobile supportera intégralement la charge de l'impôt sur le capital sans pouvoir la répercuter. C'est notamment le cas pour des raisons similaires, de la propriété immobilière, qui est un facteur immobile, et supportera l'intégralité de l'alourdissement de l'impôt pesant sur le capital immobilier. Mais c'est alors le propriétaire, au moment du passage à l'impôt sur le capital, qui paiera l'intégralité de la charge de cet impôt, pour lui-même et pour les générations ultérieures. En effet, la valeur d'un bien immobilier étant égale à la somme actualisée de ses revenus futurs nets d'impôts, les effets de toute variation de l'impôt sont immédiatement capitalisés dans la valeur du bien. En l'occurrence, celle-ci diminuera de façon à augmenter le rendement avant impôt pour préserver le rendement après impôt. Tout le coût présent et futur du passage à l'impôt sur le capital sera donc payé par le propriétaire actuel.

Dans un monde ouvert, où le capital est mobile, à l'exception de la propriété immobilière, et où le travail est immobile, surtout le travail non qualifié, l'impôt sur le capital n'est donc pas sans poser des problèmes d'efficacité et d'équité très sérieux. Ceux-ci seraient d'autant plus graves que nos pays sont confrontés à un retournement démographique de grande ampleur, qui appelle de notre part un effort important d'investissement destiné à augmenter la productivité du travail et à dégager le surplus nécessaire pour le financement des retraites. De fait, ces problèmes d'efficacité ont incité les gouvernements à privilégier la taxation de la propriété immobilière par rapport à celle du capital productif, comme le montre le graphique ci-dessous tiré des données de l'OCDE. On y voit ainsi qu'en France, l'impôt sur la fortune est devenu un impôt très largement assis sur la propriété immobilière.

**PART DES IMPÔTS SUR LA PROPRIÉTÉ IMMOBILIÈRE DANS LE PIB EN %
(MOYENNE SUR TROIS ANS)**



Source : Rapport OCDE de 2003 – Statistiques des recettes publiques.

Les problèmes d'efficacité recouvrent aussi des problèmes de mise en œuvre dans la mesure où la part de la rémunération du capital correspondant à un revenu d'aubaine, ou à une rente, varie à la fois dans le temps et dans l'espace, d'un secteur à l'autre sans qu'il soit possible d'adapter le niveau de l'imposition du capital de façon à n'absorber toujours qu'une fraction constante de la rente. Dans le temps, la rente diminue lors des creux conjoncturels et augmente lors des booms. Si le taux de l'impôt sur le capital ne varie pas avec le niveau de la rente, il risque d'amplifier le cycle en retardant notamment les phases de reprise. De même, d'un secteur à l'autre, la rente n'a aucune raison d'être identique, sachant qu'elle varie en fonction des causes de la rareté du capital, qui ne sont pas homogènes (rareté du sol dans le secteur immobilier, rareté des fréquences dans le secteur des télécommunications, etc...). Si le taux de l'impôt sur le capital ne s'adapte pas à ces particularités sectorielles, il risque de soumettre chacun des secteurs à des contraintes de fait différentes, sans justification économique évidente.

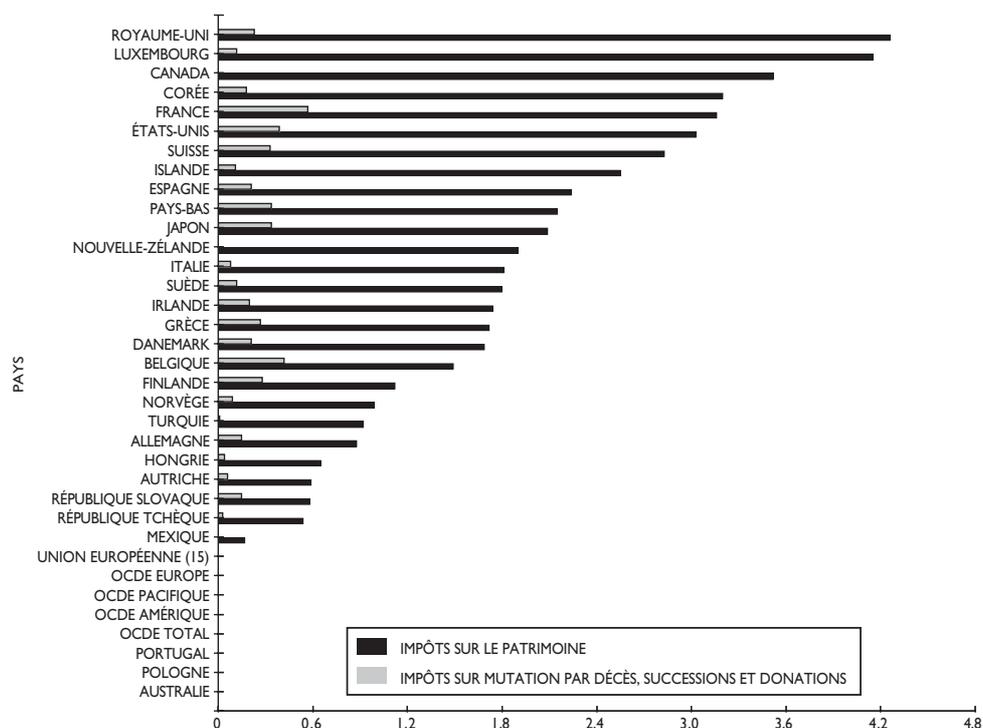
En pratique, contrairement à ce que la théorie économique peut laisser croire, l'impôt sur le capital ne pose pas seulement de sérieux problèmes d'efficacité, mais aussi de graves problèmes d'équité. Les perdants risquent de se concentrer chez les salariés, notamment non qualifiés, ainsi que chez les propriétaires immobiliers au moment de la première taxation.

Plus fondamentalement, il faut s'interroger sur la prétendue contribution de l'imposition du capital à la réduction des inégalités. Le pouvoir égalisateur de l'imposition du capital repose sur deux hypothèses centrales : le caractère essentiellement héréditaire du patrimoine des ménages et le caractère inégalitaire de l'héritage. Or, ces deux hypothèses sont empiriquement contestables. D'une part, suite au débat entre Modigliani et Kotlikoff², les estimations de la part du patrimoine hérité dans le patrimoine total des ménages oscillent entre 20 et 80 % selon les hypothèses retenues, un intervalle bien trop large pour autoriser une quelconque conclusion. D'autre part, les estimations obtenues sur données américaines³ montrent que le patrimoine hérité est réparti de façon moins inégalitaire que le patrimoine

2. Cf F. Modigliani (1988) : « The Role of Intergenerational Transfers and Life Cycle Saving in the Accumulation of Wealth », *Journal of Economic Perspectives*, n° 2 et L.J. Kotlikoff (1988) : « Intergenerational Transfers and Saving », *Journal of Economic Perspectives*, n° 2.

non hérité, et qu'il a globalement tendance à réduire les inégalités (le montant actualisé de l'héritage rapporté au montant total du patrimoine diminue tant avec le niveau de revenu qu'avec le niveau de patrimoine). De fait, c'est l'inégalité des revenus, et non l'héritage, qui ressort comme la principale source d'inégalité des patrimoines. Ceci explique peut-être pourquoi la taxation des héritages conserve une part modeste dans la fiscalité de presque tous les pays de l'OCDE, à l'exception de la France et de la Belgique, comme le montre le graphique ci-dessous tiré des données de l'OCDE.

PART DES IMPÔTS SUR LES SUCCESSIONS DANS LE PIB EN % (MOYENNE SUR TROIS ANS)



Source : Rapport OCDE de 2003 – Statistiques des recettes publiques.

3. Cf J. Gokhale, L.J. Kotlikoff, J. Seston, M. Weale (1999) : « Simulating the Transmission of Wealth Inequality via Bequests », *Document de travail NBER*, n° 7 183 et J. Gokhale et L.J. Kotlikoff (2002) : « Simulating the Transmission of Wealth Inequality », *American Economic Review*, vol. 92, n° 2 ainsi que E. Wolff (2002) : « Bequests, saving and Wealth Inequality », *American Economic Review*, vol. 92, n° 2.

En définitive, dans le contexte économique et fiscal actuel, aucun des mérites théoriques de l'impôt sur le capital ne conserve véritablement de pertinence. Les facteurs pragmatiques de la décision demeurent donc seuls en lice.

A cet égard, il semble naturel que l'imposition du patrimoine suscite une attention particulière des politiques électoralistes dans la mesure où elle flatte par sa nature même la passion égalitaire.

Mais ce tropisme devrait être équilibré par les préoccupations de l'homme d'État, qui privilégie le renforcement à long terme de la Nation, ainsi que par celles, plus modestes, des serviteurs de l'État en charge des recettes fiscales.

Le rôle de ces derniers s'apparente au métier de jardinier : récolter au maximum mais en garantissant la pérennité du sol et des récoltes futures voire en organisant la croissance de ces dernières.

Or, de ce point de vue, le capital n'est pas une assiette fiscale comme les autres. Dans une économie ouverte et mondialisée, la localisation du capital commande dans une large mesure celle des activités et donc celles des bases fiscales les plus massives (revenus, dépenses...).

Surtaxer le capital, c'est à l'évidence le faire fuir et c'est donc diminuer les recettes fiscales futures : non seulement celles de l'impôt sur ce même capital, mais surtout les grands rendements portés par les flux de revenus et de dépenses que le capital draine toujours avec lui. Dans le cas particulier de la France, où l'ISF déplafonné représente clairement la goutte qui fait déborder le vase de l'imposition du patrimoine, les dégâts récents enregistrés en termes de délocalisation des fortunes sont à présent publics après des années de dénégation (cf rapport Marini, en annexe).

Ce phénomène est en train d'altérer sérieusement les chances de la France de demain, en termes d'emplois et d'activité pour les Français et en termes de recettes fiscales pour la collectivité.

Peut-on espérer, à défaut d'évolution de l'idéologie dominante, qu'un réflexe de conservation l'emporte ?

**L'ENTREPRISE FAMILIALE
À L'ÉPREUVE
DE LA FISCALITÉ**

Frédéric Lucet – Henri Bardet

L'ENTREPRISE FAMILIALE À L'ÉPREUVE DE LA FISCALITÉ

L'entreprise familiale, on le sait, ne relève d'aucune définition juridique ou économique précise. Elle peut être définie comme une entreprise, cotée ou non cotée, dont le contrôle est exercé par des actionnaires, majoritaires ou dominants, unis entre eux par des liens familiaux, et qui se sont, en général, organisés pour procéder à l'exercice effectif du contrôle de la société ou du groupe de sociétés.

Ainsi définies, les sociétés familiales relèvent des réalités les plus diverses. Il reste que, dans le patrimoine de l'actionnaire, leur importance est souvent prépondérante, que l'entreprise concernée est plus envisagée comme une source de richesses que comme une richesse en soi (certains diraient « un actif »), qu'elle ne sera généralement vendue qu'en ultime recours, et que la référence aux fondateurs y demeure fréquente.

Ici plus encore que pour les autres actifs, conserver et transmettre constituent les problématiques essentielles ; elles s'ajoutent simplement, en l'occurrence, à la préoccupation de tout entrepreneur : développer.

La fiscalité est souvent désignée, parfois à juste titre, comme la cause de beaucoup d'échecs de transmission. Force est tout de même de reconnaître que les dernières années n'ont pas été celles de la crucifixion fiscale systématique.

L'impôt de transmission (droits de mutation à titre gratuit) est passé d'une assiette large à une assiette aux exceptions multiples écornée, en particulier par l'effet des récents « pactes Dutreil » (voir encadré 2), cependant que les taux effectifs se réduisaient, du moins sur les donations, grâce à la fameuse règle dite « des 10 ans », et que les modalités de paiement trouvaient des aménagements à l'intérêt incontestable.

L'impôt de détention quant à lui pourrait paraître hors sujet : les biens dits « professionnels » bénéficient d'une exonération d'ISF, récemment étendue, qui embrasse, sans trop de difficulté et sans qu'il soit besoin de recourir à des montages trop artificiels, la quasi-totalité des sociétés familiales, pourvu que l'associé concerné y exerce des fonctions qui lui ouvrent droit à cette exonération. Depuis peu, les « laissés pour compte » de l'exonération au titre des biens professionnels, privés par ailleurs du recours à un plafonnement devenu partiellement inefficace, ont la possibilité de s'allier avec des dirigeants pour « bénéficier », sinon d'une exonération, du moins d'une réduction significative de leur impôt : les titres objets du pacte ne seront comptés que pour 50 % de leur valeur au titre de l'ISF (voir encadré 2).

La loi de finances pour 2004 poursuit quant à elle sur la lancée des réformes¹, alors que, par ailleurs, la réforme de l'ISF est annoncée pour 2004.

D'où vient, dès lors, le sentiment d'insatisfaction de contribuables pourtant touchés par la courbe générale d'un allègement qui rend fiscalement plus favorables la transmission et la détention des sociétés familiales ?

Pour mémoire, et sans amertume, on rappellera que, si la courbe est globalement bien orientée, le vaisseau a connu un solide coup de roulis lors du « plafonnement du plafonnement »², lui-même généré il est vrai par des préoccupations politiques, et par des montages parfois simplistes, aux effets caricaturaux, qui permettaient à certains détenteurs de très gros patrimoines bien (trop bien ?) conseillés, de ne s'acquitter ni de l'ISF, ni de l'impôt sur le revenu. L'effet de balancier était inévitable, mais ses conséquences, bien connues, sur la localisation de certains contribuables ou sur l'implantation des holdings de contrôle de certains groupes, ne peuvent dans l'absolu être considérées, ni comme un succès fiscal pour l'État de départ (quels que soient les dispositifs anti-abus ou réputés tels qui ont été

1. Au point que la presse spécialisée peut titrer : « Les gros patrimoines plutôt bien traités » (cf *Agefi-Actifs*, 9 janvier 2004).

2. Instauré par la loi de finances pour 1996 (article 6-4), ce mécanisme prévoit, pour les redevables qui disposent d'un patrimoine taxable excédant la limite supérieure de la troisième tranche du tarif fixé à l'article 885U du CGI, une limitation des effets du plafonnement sur leur cotisation d'ISF.

mis en place), ni, sans doute, comme un succès économique majeur pour le pays d'accueil.

Il reste que, dans notre pays, le contexte dans lequel se place désormais le débat fiscal a considérablement évolué : la montée en puissance récente des préoccupations liées à l'efficacité économique du système fiscal (y compris auprès de publics peu initiés), et l'émergence d'une comparaison régulière des performances fiscales des différents Etats, utilisée avec discernement, ont incontestablement participé à la dédramatisation des enjeux, pour conduire à une démarche pragmatique ; même si les causes du malaise persistent en partie (I), des pistes de solutions se dessinent (II).

I. LES CAUSES

Dissipés aujourd'hui quelques excès, tant du côté du législateur fiscal que du côté des réactions des contribuables, demeurent, malgré tout, au moins deux sentiments perturbateurs : l'inquiétude, légitime ou entretenue, et la confusion.

A- L'INQUIÉTUDE

Il n'est pas illégitime, de la part d'un contribuable, de nourrir de réelles craintes sur l'efficacité du système fiscal du pays dont il relève, quand bien même ces craintes seraient directement avivées par la considération de sa situation personnelle. Le patriotisme n'exclut pas l'objectif de survie.

L'idée, exacte au demeurant, se fait jour, parfois à renfort de relais politiques, médiatiques, voire scientifiques, que le plus grand mal qu'ait à redouter un pays soit de ne plus être, un jour venu, fiscalement compétitif³.

Le phénomène est parfaitement illustré par les débats qui ont nourri les diverses réunions du conseil ECOFIN relatives à la directive sur l'épargne

3. Cf par exemple le *Figaro Economie* du 13/01/2004 : « Compétition fiscale : pourquoi la France risque de décrocher. »

et à l'adoption du code de bonne conduite édicté par les pays membres : entre la compétitivité fiscale (jugée désirable), et la concurrence fiscale (jugée dommageable), l'équilibre n'est pas facile à trouver ni à maintenir. Qu'un seul pays de l'Union européenne ou de l'OCDE vienne à changer une partie de sa réglementation (ce que certains ne répugnent pas à accomplir, non sans quelque malice semble-t-il), et la concurrence vertueuse peut verser dans l'abus par excès de « clientélisme fiscal ». L'équilibre des forces est donc de rigueur, et la crainte de la marginalisation de tel ou tel pays (voire de telle ou telle région au sein d'un même Etat) devient une préoccupation constante des responsables du pays, voire de ses contribuables.

Le débat est certes général : il concerne aussi bien la fiscalité des titres de participations que les droits de mutation à titre gratuit, l'impôt sur le capital ou encore celui qui frappe les revenus : tous ces prélèvements, par porosité, exercent évidemment un impact sur la situation fiscale des personnes physiques. Pour la personne physique, et sous un angle strictement économique, le « net fiscal », c'est nécessairement le résultat « tous comptes fiscaux faits », c'est-à-dire tous prélèvements effectués, peu important, toujours sous cet angle économique, que le redevable soit la personne morale (par exemple au titre de l'Impôt sur les Sociétés) ou la personne physique ; où l'on voit que l'opposition entre la fiscalité des personnes physiques et la fiscalité des personnes morales se réduit nécessairement à une simple présentation technique, sans pouvoir prétendre, de façon générale, au rang de *summa divisio*.

L'inquiétude est amplifiée par l'écho venu des montagnes : telle amnistie consentie par tel pays ouvre mécaniquement une perspective sur celle que pourrait accorder tel ou tel autre ; voie idéale à la « remise à niveau » des fiscalités jugées distancées (en Belgique prochainement, puis peut-être bientôt en France, où le sujet n'est plus jugé « tabou » par le ministre du Budget), l'amnistie trouve sa légitimité dans l'ampleur du retard accumulé... Toutes les suppositions sont possibles.

Plus cyniquement, mais non sans réalisme, il est incontestable que l'attention ainsi portée au maintien d'une concurrence équilibrée, par opposition à une course déloyale aux avantages fiscaux entre pays à économie comparable, est perçue comme une excellente voie pour lutter contre le « nomadisme

fiscal », dont les adeptes se trouvent privés de l'essentiel des profits attendus ; cette vigilance évite aussi en partie, et pour les mêmes raisons, la mise en place de dispositifs anti-abus, destinés à éviter une perte de « matière taxable », dont l'efficacité et la légitimité sont souvent discutables, donc discutées.

B- LA CONFUSION

On conviendra sans peine que, malgré les effets simplificateurs de mesures récentes telles que la refonte de la fiscalité des distributions, la lecture d'ensemble de la législation fiscale traitant de la détention et de la transmission des patrimoines n'est pas des plus aisées. La route vers l'amélioration est ouverte, mais les étapes ne sont pas toujours d'un franchissement facile, faute semble-t-il de stratégie claire sur moyenne durée.

Deux exemples suffiront à se persuader du péril qui guette la fiscalité.

Dans un climat général d'allègement des droits de succession, l'assurance-vie fait figure de tête de turc : soumise depuis peu, et seulement dans certaines circonstances, aux droits de mutation à titre gratuit, l'assurance-vie est dans d'autres cas assujettie désormais à la taxe de l'article 990-I du CGI (encadré I). Au-delà de nuances techniques ici sans intérêt, et sans réouvrir le débat sur les raisons qui ont conduit à ce résultat, le constat est imparable : la fiscalité de l'assurance-vie s'est alourdie au cours des dernières années.

Encadré I : l'article 990-I du Code Général des Impôts

Cet article soumet à une taxe proportionnelle de 20 %, les sommes, rentes « ou valeurs quelconques », dues par un organisme d'assurance et assimilés, à raison du décès de l'assuré, lorsque ces sommes, rentes ou valeurs ne sont pas soumises à l'article 757 B CGI, c'est-à-dire lorsque l'assuré n'était pas encore âgé de 70 ans au moment du versement des primes qui donnent droit au versement de ces sommes.

Cette taxation est opérée après un abattement de 152 000 € sur la part revenant à chaque bénéficiaire.

Avant l'entrée en vigueur de ce texte, les différentes sommes qui y sont visées (primes versées sur un contrat d'assurance-vie avant les 70 ans de l'assuré) n'étaient soumises à aucune fiscalité lors de la survenance du décès de l'assuré.

De leur côté, les droits de mutation à titre gratuit ont eu tendance à diminuer, y compris dans les derniers mois, sous l'effet de plusieurs dispositifs, parfois trop complexes, mais dont il convient de saluer les effets positifs (les pactes « Dutreil », la révision du barème applicable à la valeur de l'usufruit, la réduction des droits de donation sur les mutations en pleine propriété) ; parmi les grands progrès du système, on relèvera notamment que les avantages attachés aux pactes Dutreil peuvent se cumuler avec les nouvelles réductions de droits en matière de donations en pleine propriété, ou encore, que, désormais, les donations en démembrement ne sont plus les seules à être encouragées.

Encadré 2 : les pactes Dutreil

Depuis l'entrée en vigueur de la loi pour l'initiative économique du 1^{er} août 2003, dite « loi Dutreil », les détenteurs de parts ou actions de sociétés faisant l'objet d'un engagement collectif de conservation bénéficient d'un abattement de 50 % sur la valeur de ces parts ou actions, au titre de l'ISF (art. 885-I bis du CGI) ; le dispositif, directement inspiré par le souci de favoriser un actionnariat stable, reprend dans ses grandes lignes le mécanisme qui avait été mis en place précédemment pour les droits de succession, mécanisme qu'il étend aux donations en pleine propriété (art. 789 A et 789 B CGI, étendus à certaines donations et devenus art. 787 A et 787 B du CGI depuis la « loi Dutreil »).

Mais qui saura expliquer à un chef d'entreprise désireux de transmettre en pleine propriété à ses descendants à la fois ses titres détenus dans

une société holding et ceux détenus en direct, qu'au titre d'un dispositif anti-abus issu de la loi de finances pour 2004, les nouvelles réductions de droits ne sont pas applicables aux titres de la holding (ou à la totalité de ceux-ci) si cette holding détient en tout ou partie la seule nue-propiété de titres de la société opérationnelle (voire si cette dernière société détient elle-même des titres en nue-propiété) ? Au chapitre des droits de mutation, les prorata seront désormais fréquents. Qui pourra justifier enfin du caractère temporaire de la réduction de droits sur les donations en pleine propriété, illustration complémentaire du déficit d'engagement à moyen terme ?

L'objectif n'est certes pas de réclamer une loi fiscale immuable fautive et simple, plutôt qu'une loi juste et complexe, mais simplement d'attirer l'attention sur le risque de démobilité fiscale qui pourrait guetter certains contribuables et leurs conseils : la fiscalité dont il s'agit ne traite que de la détention et de la transmission de patrimoines de pères de famille qui ont été un jour désireux d'entreprendre, et non de fiscalité « intra-groupe », applicable à de complexes transferts internationaux.

Dans ce concert d'inquiétudes venues de la comparaison avec l'au-delà (des frontières), ou du simple constat d'une complexité croissante, est-il possible de discerner une évolution pour les prochaines années ? Certains, forts des difficultés de mise en oeuvre du « pacte Dutreil », ont osé augurer de la disparition de l'ISF, devenu désormais lacunaire et de plus en plus complexe. D'autres pourraient, constatant à juste titre le caractère « a-économique » des transactions frappées par les droits de mutation, prôner leur disparition pure et simple, au profit d'un réaménagement d'ensemble, ou encore revenir sur la taxation des plus-values.

2. LES PISTES DE RÉFLEXION

Un rappel s'impose : toute réforme qui viserait à diminuer les droits de succession et l'ISF, par exemple, alors que dans le même temps d'autres impôts augmenteraient, serait *ipso facto* disqualifiée. On l'a dit, spécialement en matière de détention d'entreprises, pour le contribuable, le « *net in pocket* » n'est que la résultante, tous impôts payés (par lui ou par la société détenue), de la richesse qui a pu être créée.

Ainsi la suppression de l'ISF n'aurait-elle pas les mêmes effets économiques (mais cependant, sans doute, les mêmes effets psychologiques) si elle devait s'accompagner d'une légère augmentation de l'IS, d'un réaménagement défavorable du nouveau régime du report des déficits, ou d'une réforme de la fiscalité des cessions de participations.

Ceci posé, il est important de relever que la création de l'entreprise, ou son acquisition, ne connaissent pas de régime général de faveur au motif qu'elles seraient l'œuvre d'une famille. A la vérité, la chose est normale : l'entreprise devient familiale par l'effet de facteurs exogènes qui tiennent aux relations qui se nouent entre actionnaires ou, cas plus rare, à celles qui préexistaient entre actionnaires créateurs ou acquéreurs ; mais aucune raison, pas même celle tirée d'une faveur systématique au capitalisme familial, ne saurait justifier l'édiction de dispositifs avantageux motivés par les seuls liens familiaux. En pratique, lorsque le législateur prend en considération les liens de famille, c'est plutôt pour en tirer une conséquence néfaste pour les actionnaires que pour leur octroyer un avantage : le groupe familial est réputé propice aux montages où l'aspect patrimonial pourrait l'emporter sur la motivation strictement entrepreneuriale⁴. Une exception, limitée mais importante en pratique, concerne les cessions de participations au sein du groupe familial, exonérées d'impôt sur la plus-value lorsque les cessionnaires s'engagent à conserver les titres pendant cinq ans.

A- S'AGISSANT DE LA DÉTENTION

Il est désormais avéré que les entreprises à capital stable (auxquelles on assimile volontiers les entreprises familiales) procurent des résultats plutôt supérieurs à ceux des entreprises à capital dispersé (sans doute le caractère stable, mais aussi motivé de l'actionnariat explique-t-il cette sur-performance). La liaison performance/stabilité a déjà inspiré nombre de mesures fiscales telle que les « pactes Dutreil » ; et elle pourrait continuer à être une ligne de force d'évolution de la fiscalité des entreprises. L'avantage fiscal s'expliquerait par la performance attendue de la stabilité du capital (source de

4. Voir en ce sens l'ensemble des textes qui excluent le jeu de dispositifs avantageux, ou appliquent des dispositifs pénalisants, lorsque le contribuable détient avec son groupe familial plus de 25 % de la société, par exemple.

richesse plus que richesse), comparée aux risques attachés à un actionnariat de passage ou de pure opportunité. Au fond, la préférence irait plutôt à la stabilité de l'actionnariat, qui est recherchée, qu'à son caractère familial qui, s'il coïncide souvent avec sa stabilité, ne suffit pas toujours à la garantir.

S'agissant des entreprises en général, les avantages fiscaux attachés à des produits d'épargne soumis à une durée de détention minimale, tels que l'assurance-vie ou le PEA, sont inspirés d'une idée similaire à celle qui vient d'être exposée, et participent, de façon indirecte et à un moindre degré, à cette stabilisation, sinon de l'actionnariat dans telle ou telle entreprise, du moins à la présence durable de « l'épargnant investisseur ».

Enfin de très nombreuses mesures existent, qui favorisent les opérations de restructuration : les différents régimes de report ou de sursis d'imposition visent précisément à ne pas fiscaliser les plus-values constatées, alors que l'actionnaire, personne morale ou personne physique, reste investi dans l'entreprise qui se restructure. Traduction de leur inspiration, au-delà des détails techniques : ces dispositifs sont toujours caducs lorsque l'actionnaire se désengage de la société. Le départ du jeu social déclenche l'imposition.

Sur le terrain de la détention, la prime fiscale à l'implication durable de l'actionnaire est donc manifeste, quels que soient les dispositifs techniques qui en sont la traduction.

B- S'AGISSANT DE LA TRANSMISSION

Pour la transmission de l'entreprise, faut-il prôner la suppression ou l'allègement systématique des droits de mutation à titre gratuit, et, le cas échéant, la suppression de l'impôt de plus-value ?

Rien ne permet semble-t-il de s'arrêter à une solution qui réserverait à la seule entreprise, serait-elle familiale, la suppression de ces impositions. La question se présente sans doute sous un jour différent.

Il est sans doute irréaliste, donc inutile, d'espérer la suppression cumulée de ces deux impôts ; un choix de logiques s'impose cependant, sans échappatoire possible.

Ou bien la suppression des droits de mutation (décidée par certains pays membres de l'OCDE ou de l'Union européenne) n'est pas recherchée, notamment au motif, parfaitement admissible aujourd'hui, que le niveau de cette imposition (du moins pour les donations, surtout lorsqu'un pacte a été signé) est devenu supportable.

Cette question devenant seconde, la volonté de réforme doit et peut alors être centrée sur les plus-values de cession de titres. Une solution extrême consisterait à en demander la suppression pure et simple (ici aussi les exemples existent) ou, du moins, à en limiter l'impact. Une piste naturelle se présente : les effets du « pacte Dutreil » ne pourraient-ils pas être étendus aux cessions à titre onéreux, au moins pour les cessions survenant sur les titres « pactés », après le respect du délai de détention des titres concernés ? Par exemple, ces titres (et eux seuls) pourraient bénéficier d'une réduction d'assiette de 50 % au titre de l'impôt de plus-value. D'infinies variations sont concevables autour de ce thème ; réfléchir à la mise en place d'un tel dispositif permettrait de donner à la condition de stabilité de la détention du capital une logique d'ensemble, tant du point de vue de la détention (ISF), que du point de vue de l'ensemble des transmissions, à titre onéreux comme à titre gratuit. La démarche aurait par ailleurs le mérite de pouvoir s'insérer très naturellement dans la philosophie qui préside aux récentes dispositions.

Ou bien la suppression des droits de mutation à titre gratuit est perçue comme l'objectif poursuivi à titre principal. Il en résulte alors une double conséquence.

D'une part, la suppression doit être générale et dépasser le seul cadre de l'entreprise ou de l'entreprise familiale, et ceci quelle que soit sa définition, par ailleurs malaisée.

D'autre part, les modalités de calcul des plus-values risquent de s'en trouver pénalisées, ce qui conduit à une réflexion approfondie et à un changement de nos habitudes. Il est classique en effet que le prix de revient de titres sociaux soit réactualisé (« rajeuni ») par l'effet des mutations à titre gratuit. L'effet est tel que l'administration surveille avec attention ces opérations. Supprimer les droits de mutation, c'est, en toute logique, refuser cet effet aux donations et successions, donc risquer d'avoir à calculer le prix de

revient en fonction de la dernière mutation à titre onéreux... qui peut être très ancienne lorsque l'actionnariat aura été stable.

Les incidences sont telles qu'elles appellent une réflexion chiffrée approfondie avant de s'engager dans cette voie, qui, on l'a compris, n'éviterait peut-être pas, par ricochet, la remise en chantier de l'imposition des plus-values sur cessions de titres.

CONCLUSION

La sensibilité des pouvoirs publics et des contribuables à la notion de compétitivité fiscale ne peut que réjouir ceux qui militent pour la baisse de la pression fiscale, notamment lorsqu'elle touche l'entreprise familiale, perçue, en partie à juste raison, comme un bien partiellement différent des autres éléments d'actifs qui composent un patrimoine.

Tout ce qui peut être attendu de ces nouveaux débats n'est pas nécessairement réaliste, raison principale sans doute pour laquelle le législateur fiscal avance pas à pas, et, ici ou là, à horizon de modestes mesures temporaires. A défaut d'être spectaculaire, le procédé est raisonnable : il tient grand cas des préoccupations fiscales des pays comparables au nôtre, et il évite, en interne, les spectaculaires retours en arrière qui désespèrent le contribuable.

Mais d'importants progrès peuvent encore être accomplis sans que ce double équilibre soit rompu.

L'ISF doit être revisité, les droits de mutation à titre gratuit peuvent encore être allégés, et la taxation des plus-values sur cessions de titres mériterait d'intégrer *a minima* le facteur lié à la durée de la détention, donnant ainsi son plein régime au dispositif, alors étendu, des pactes d'actionnaires (ou, du moins, à la notion de « détention durable », qui inspire le dispositif).

Plus radicalement, la suppression ou l'abaissement à un niveau symbolique des droits de mutation à titre gratuit pourrait conduire le législateur à revoir l'ensemble du régime de la taxation des plus-values sur cessions de titres, sans que ceux qui militent en ce sens aient nécessairement perçu l'incidence.

L'IMPÔT SUR LA FORTUNE EN EUROPE : LES RAISONS DU REPLI

Christophe Heckly

L'IMPÔT SUR LA FORTUNE EN EUROPE : LES RAISONS DU REPLI

Vers la fin des années 1970, on avait pu observer un regain d'intérêt pour les impôts sur le patrimoine. Ceux qui étaient en vigueur étaient le plus souvent des impôts de création ancienne, appliqués par des pays germaniques ou scandinaves (Allemagne, Autriche, Suisse, Luxembourg, Pays-Bas, Danemark, Suède, Finlande, Norvège et Islande). Les pays anglo-saxons n'appliquent pas de système d'imposition de la fortune globale (*net wealth tax*), mais il existe depuis longtemps aux Etats-Unis un impôt sur la propriété (*property tax*), qui fournit aux collectivités locales (comtés et municipalités) l'essentiel de leurs ressources et frappe surtout les biens immobiliers, mais aussi les biens mobiliers et les actifs financiers. En raison de son caractère local et surtout immobilier, la *property tax* est souvent assimilée à l'impôt foncier français, mais comme elle est assise non sur la valeur locative mais sur la valeur vénale des biens, elle est en fait assez proche de notre impôt sur la fortune.

Après une période d'engouement qui a vu l'extension de l'impôt sur la fortune à des pays latins, comme l'Espagne et la France, ou anglo-saxons, comme l'Irlande, ainsi qu'au Japon, il semble que cet impôt n'ait pas répondu aux attentes des pays qui l'ont adopté.

Dans le contexte actuel de forte mobilité des capitaux et des personnes, les Etats s'efforcent en effet de mener des politiques sociales actives sans provoquer la fuite des capitaux et des contribuables les plus fortunés. Par ailleurs, à côté des objectifs traditionnels d'efficacité économique et d'équité, les autorités fiscales mettent actuellement de plus en plus l'accent sur les considérations de simplification administrative, ainsi que de coût et rendement comparés des différents impôts. C'est en tenant compte de tous ces critères que beaucoup de pays ont aboli leur impôt sur la fortune et que d'autres envisagent de le faire.

I - POURQUOI CET ENGOUEMENT POUR L'IMPÔT SUR LA FORTUNE AU COURS DES ANNÉES 1970 ?

A - EN EUROPE

En Irlande, l'instauration d'un impôt sur la fortune, en 1975, s'inscrivait dans le cadre d'une réforme fiscale d'ensemble entreprise par la coalition de centre gauche arrivée au pouvoir en 1973.

L'instauration de l'impôt sur la fortune en Espagne, en 1978, doit également être replacée dans son contexte. Après la disparition du Général Franco, en 1975, ce pays s'est en effet trouvé confronté aux mêmes problèmes que ceux qu'ont rencontrés, une quinzaine d'années plus tard, les pays de l'ancien bloc socialiste pour mettre en place un système fiscal moderne, compatible avec les nécessités d'une économie libérale. Cet impôt a été présenté au début comme exceptionnel, et n'est devenu permanent qu'en 1992. Il est affecté aux régions et son instauration, par un gouvernement centriste, avait surtout pour objet, à l'origine, de faciliter les contrôles et les recoupements, en obligeant les contribuables à déclarer leur patrimoine.

B - EN FRANCE

Ce dernier facteur n'a occupé qu'une place mineure en France dans les arguments des partisans d'un impôt sur la fortune. Le rapport de la Commission d'étude d'un prélèvement sur les fortunes de 1979 a en effet montré que les services fiscaux français disposaient déjà de moyens de recoupement pour connaître les ressources des contribuables, dont les dossiers individuels contiennent pratiquement toutes les informations patrimoniales qu'il est possible de connaître : doubles des actes sur les mutations, cartes grises des véhicules, etc¹. De plus, à la différence de celles des autres pays, comme l'Allemagne ou le Royaume-Uni, les banques françaises communiquent aux autorités fiscales tous renseignements utiles sur les comptes de leurs clients, sans que celles-ci aient besoin de respecter

1. *Rapport de la Commission d'étude d'un prélèvement sur les fortunes*, La Documentation française, Paris, 1979, vol. I, p. XXII.

des formalités particulières pour en faire la demande. Elles vont même parfois au-devant de leurs demandes...

Les arguments des partisans de cet impôt étaient surtout fondés sur des considérations d'équité, mais aussi d'efficacité économique. L'instauration d'un impôt sur la fortune figurait évidemment au programme des partis de l'Union de la Gauche, et cet impôt a effectivement été instauré par le gouvernement Mauroy en 1982. Il faut cependant rappeler que, lors des élections législatives de 1978, les programmes de presque tous les partis de droite, à l'exception du Parti Républicain, préconisaient l'adoption d'un impôt sur la fortune. C'est ainsi que le programme du RPR prévoyait l'imposition des grandes fortunes. Ses arguments étaient fondés sur la justice sociale et le souci de « lutter contre les privilèges », mais surtout sur l'efficacité économique : le but recherché était d'« inciter à la nécessaire circulation des capitaux et de les orienter vers les investissements productifs, générateurs d'emplois »², la fortune française, constituée pour plus des deux tiers de biens immobiliers et fonciers, ne répondant pas en effet aux besoins de notre économie. Ainsi, bien que la commission chargée par le gouvernement Barre d'étudier l'instauration d'un impôt sur la fortune se soit prononcée contre cet impôt en 1979, il existait une sorte de consensus entre les différents partis en sa faveur.

Les politiques fiscales des années 1970, à une époque où beaucoup pensaient encore que le ralentissement de la croissance ne serait que temporaire, mettaient encore l'accent, comme au cours des années 1960, sur la redistribution des revenus et des patrimoines, plus que sur l'efficacité économique. Or la répartition des patrimoines est encore plus inégalitaire que celle des revenus. De plus, la non prise en compte du patrimoine opère une discrimination entre ceux qui n'ont pas encore accumulé un capital et ceux qui l'ont déjà fait. A revenu égal, le détenteur d'un patrimoine a moins besoin d'épargner, disposant déjà d'une réserve de sécurité. Comme le fait observer Jacques Austruy³, à partir d'un certain niveau de richesse, on raisonne en termes de stocks et non plus en termes de flux.

2. RPR, *La Démocratie au quotidien*, n° 1, décembre 1977, p. 29.

3. *Le Prince et le Patron ou l'économie du pouvoir*, Editions Cujas, Paris, 1972.

L'instauration d'un impôt sur la fortune apparaissait donc préférable à un relèvement des taux marginaux de l'impôt sur le revenu, qui risquait d'avoir un effet négatif sur l'incitation à travailler. Les considérations de justice sociale rejoignaient à cet égard celles d'efficacité économique. De plus, un tel impôt devait avoir un effet dissuasif sur la détention de biens improductifs, notamment immobiliers. C'est pourquoi il était préconisé aussi bien par des économistes socialistes, comme Pierre Uri, que par des économistes libéraux, comme Maurice Allais. Ce dernier, dans son ouvrage de 1977, *L'impôt sur le capital et la réforme monétaire*, préconisait l'instauration d'un impôt de 2 % sur la capital, il est vrai en l'accompagnant de la suppression de l'impôt sur le revenu.

2 - LE MOUVEMENT DE REFLUX DE L'IMPÔT SUR LA FORTUNE

A - AUX ÉTATS-UNIS TOUT D'ABORD

Au moment où l'impôt sur la fortune était le plus en vogue en Europe, et même au Japon, les problèmes posés par son lointain cousin d'Amérique, l'impôt sur la propriété, auraient dû attirer l'attention sur les inconvénients d'un impôt sans rapport avec les capacités contributives des assujettis. En effet, en 1978, les protestations des contribuables californiens contre cet impôt ont abouti à l'adoption, par referendum, de la fameuse « proposition 13 », plafonnant son taux à 1 % de la valeur vénale des biens immobiliers, alors que ce taux variait auparavant entre 1,5 et 2,6 % de cette valeur. Cet épisode a eu un fort retentissement et a montré que, lorsqu'un impôt crée des distorsions graves, il est très difficile de l'appliquer à un taux élevé. La hausse des prix de l'immobilier avait eu pour effet d'augmenter artificiellement la valeur vénale des biens, et donc la charge fiscale des contribuables, dont beaucoup n'avaient pas l'intention de vendre leur logement et ne disposaient pas de revenus importants.

Hors d'Europe, le gouvernement japonais a également décidé à son tour de supprimer après quelques années d'application l'impôt sur la fortune, qui avait donné lieu à une véritable réaction de rejet de l'opinion publique.

B - PUIS EN EUROPE

En Europe, le mouvement de reflux de l'impôt sur la fortune a commencé par l'Irlande. L'instauration de cet impôt n'avait jamais été très populaire dans ce pays où les partis de gauche n'obtiennent généralement qu'un pourcentage limité des suffrages. Elle avait valu à Richie Ryan, ministre des Finances du parti centriste Fine Gael, qui était son instigateur, le surnom de « Richie le Rouge ». Après l'arrivée au pouvoir du parti conservateur Fianna Fail, en 1977, le nouveau chef du gouvernement, Jack Lynch, décida de supprimer cet impôt.

En Suède, la suppression de l'impôt sur la fortune a été décidée par le gouvernement conservateur au pouvoir en 1991, mais sa date effective d'entrée en vigueur a été reportée à la suite de la crise financière de 1992. Cet impôt est donc toujours en vigueur et le parti social-démocrate qui est revenu au pouvoir par la suite n'envisage pas de le supprimer dans un proche avenir. A la différence des Français, les contribuables fortunés suédois n'auront donc même pas bénéficié de quelques années de répit.

L'Italie offre l'exemple intéressant d'un impôt sur le patrimoine qui avait été instauré à titre temporaire en 1992, et qui a effectivement été supprimé au bout de quelques années (contrairement au cas de l'Espagne). L'impôt sur le capital des entreprises, instauré en 1992 pour une durée de trois ans, n'a en fait été supprimé qu'en 1998. L'impôt sur la fortune des particuliers, instauré également en 1992, et assis sur les biens immobiliers, est devenu un impôt local qui s'est substitué à l'ancien impôt sur « l'augmentation de la valeur des immeubles ». Il varie entre 0,4 et 0,7 % de la valeur cadastrale des biens, après déductions pour les immeubles occupés par leur propriétaire et pour le secteur agricole.

En Autriche, dans le cadre de la réforme fiscale adoptée en 1994 par un gouvernement de coalition composé de sociaux-démocrates et de démocrates-chrétiens, l'impôt sur le capital a été supprimé. L'Allemagne a suivi cet exemple quelques années plus tard, à la suite d'un jugement de la Cour constitutionnelle fédérale de Karlsruhe, qui a déclaré cet impôt inconstitutionnel. Il a donc été supprimé en 1997, mais deux *Länder* à majorité sociale-démocrate, la Basse Saxe et la Rhénanie du Nord-Westphalie, ont proposé, en 2002, de le rétablir dès 2004. Il paraît cependant peu probable que

FISCALITÉ DU PATRIMOINE : IDÉES POUR UNE RÉFORME

cette réforme puisse être adoptée, car il faudrait mettre le nouvel impôt en conformité avec la décision de la Cour constitutionnelle. Le Danemark a également aboli l'impôt sur la fortune en 1997.

L'exemple le plus récent de suppression de l'impôt sur la fortune est donné par les Pays-Bas, dans le cadre de leur réforme fiscale d'ensemble de 2001. Cependant, si l'impôt sur la fortune est supprimé, il est remplacé par un impôt de 30 % sur les revenus théoriques du capital, supposés égaux à 4 % de l'actif net (à l'exclusion de la résidence principale et des capitaux investis dans une entreprise personnelle). Cela équivaut à un impôt sur la fortune de 1,2 %, mais, en revanche les revenus réels du capital (intérêts et dividendes), sont totalement exonérés. Il est certes encore trop tôt pour évaluer les effets de cette réforme.

Dans d'autres pays, comme la Finlande et la Norvège, où l'impôt sur la fortune est encore appliqué, il fait l'objet de critiques, sans que sa suppression semble être envisageable dans un avenir proche. Ainsi, en Norvège, le Comité Skauge a préconisé, dans un rapport sur la réforme de la fiscalité remis au gouvernement en février 2003, la réduction de moitié, et, à plus long terme, la suppression de cet impôt. Cependant, la perspective d'une telle mesure a suscité des réactions défavorables dans l'opinion publique.

ASSIETTE ET TAUX DE L'IMPÔT SUR LA FORTUNE EN 2000

Pays	Abattement à la base (en euros)	Seuil d'application du taux maximum (en euros)	Taux
Espagne	163 800	10 486 300	0,2-2,5
Finlande	185 000		0,9
Grèce	202 494	1 229 640	0,3-0,8
France	716 500	15 240 000	0,55-1,8
Islande	49 200		1,2-1,45*
Luxembourg	2 500		0,5
Norvège	15 000	67 400	0,9-1,1**
Suède	103 700		1,5
Suisse	(variable selon les cantons)		

* 0,6% en 2002

** 0,6 à 1,1% en 2002

Source : Bureau international de documentation fiscale.

En France, on connaît les différents temps de la valse-hésitation autour de l'impôt sur la fortune : suppression par le gouvernement Chirac en 1986, puis rétablissement en 1989 par le gouvernement Rocard, sous un nouveau nom, peut-être inspiré de l'impôt de solidarité sur le capital, qui avait été instauré temporairement par l'ordonnance du 15 août 1945.

3 - LES RAISONS DE LA SUPPRESSION DE L'IMPÔT SUR LA FORTUNE

Certains défauts de l'impôt sur la fortune ont toujours existé, même à l'époque où il ralliait presque tous les suffrages : distorsions induites dans l'allocation des ressources, inéquités dans le traitement des différents actifs. D'autres sont encore aggravés par la mobilité accrue des capitaux et des personnes et par la concurrence fiscale très vive que les Etats sont obligés de se livrer.

A - UN IMPÔT QUI CONTRIBUE À LA FUITE DES CAPITAUX

C'est surtout ce facteur qui avait influé sur la décision du gouvernement irlandais de supprimer cet impôt. Il avait en effet des effets nocifs sur l'activité économique du pays, en entraînant des sorties de capitaux productifs et en exerçant un effet dissuasif sur les investisseurs étrangers.

Ce sont également des considérations de concurrence fiscale qui ont joué un rôle déterminant dans la réforme fiscale néerlandaise, dont le but était de retenir sur le territoire national les entreprises et les particuliers fortunés, et si possible de les inciter à s'y établir.

En revanche, le souci d'éviter les fuites de capitaux a été moins déterminant dans le cas de l'Autriche. Il est vrai que ce pays possède par ailleurs un système bancaire et fiscal attrayant pour les investisseurs. Il en est de même pour l'Allemagne, où ce facteur a été secondaire par rapport à ceux énoncés par la Cour constitutionnelle, ainsi que par rapport aux considérations de coût et de rendement de cet impôt.

Il n'en est pas moins vrai que, dans tous les pays, l'impôt sur la fortune risque d'inciter les riches particuliers à s'expatrier, même si l'importance réelle des fuites de capitaux est difficile à évaluer. Ce qui est encore plus difficile à évaluer, c'est l'effet dissuasif qu'un impôt sur la fortune élevé risque d'exercer sur les personnes envisageant d'investir ou de s'installer dans un pays, mais cet effet est probablement encore plus considérable.

B - UN COÛT DE GESTION ÉLEVÉ POUR UN RENDEMENT LIMITÉ

A l'heure de la concurrence fiscale, les administrations doivent, elles aussi, être compétitives, et elles montrent une nette préférence pour les impôts modernes à grand rendement de type TVA ou CSG. Par sa complexité, l'impôt sur la fortune nécessite l'intervention d'un grand nombre de fonctionnaires pour effectuer les vérifications, alors que son produit dépasse rarement 1 % du total des recettes fiscales dans la plupart des pays

C'est en raison de cette complexité que, dès 1976, le syndicat des fonctionnaires allemands des impôts avait réclamé sa suppression.

En Autriche aussi, la complexité et le manque de clarté de cet impôt a joué un rôle déterminant dans son abolition.

Aux Pays-Bas, une étude comparative a permis de classer les différents impôts en fonction de leur coût de gestion (coût de recouvrement de l'impôt pour l'administration et coûts supportés par les contribuables pour se conformer à la législation fiscale) par rapport aux recettes encaissées.

Le tableau ci-après montre bien que l'impôt sur la fortune arrivait nettement en tête pour son coût de gestion. Les chiffres élevés s'expliquent par le fait que les coûts supportés sont plus de trois fois plus élevés pour les contribuables que pour l'administration, non seulement dans le cas de l'impôt sur la fortune, mais aussi pour d'autres impôts tels que la TVA. On peut espérer que la récente réforme permettra de réduire ce coût, mais il faut noter que l'application d'un impôt sur le rendement théorique du capital obligera toujours les contribuables à effectuer une déclaration annuelle de leur patrimoine et, par conséquent, les agents des impôts à vérifier ces déclarations.

PAYS-BAS : COÛT, EN %, DES DIFFÉRENTES CATÉGORIES D'IMPÔTS

Impôt sur la fortune	26,4
Ecotaxes	7,1
Droits de douane	17,6
TVA	6,2
Impôt sur les sociétés	5,1
Impôt sur le revenu	4,8
Impôts fonciers locaux	4,3
Taxe sur les véhicules à moteur	2,4
Droits d'accise	1,5
Droits de mutation	0,7

Source : F. de Kam, *The Tax System in Industrialised Countries*, Oxford University Press, 1998.

C - LA CRÉATION DE DISTORSIONS DANS L'ALLOCATION DES RESSOURCES ET DANS LA DÉTERMINATION DES CHOIX ÉCONOMIQUES

En Allemagne comme en Autriche, l'impôt frappait à la fois le capital des entreprises et la fortune des particuliers. Il en résultait une double imposition au niveau des sociétés et des actionnaires. Il serait certes possible de pallier cet inconvénient en limitant l'imposition à la fortune des particuliers, mais cela aurait eu en outre pour conséquence d'aboutir à une discrimination fiscale à l'encontre des entreprises individuelles, qui seraient restées imposables. La fiscalité n'aurait donc pas été neutre par rapport au régime juridique des entreprises. Les autorités fiscales allemandes auraient certes pu exonérer l'outil de travail, comme en France, mais compte tenu du coût de recouvrement élevé de cet impôt, elles n'ont pas souhaité réduire encore son rendement.

Par ailleurs, l'impôt sur la fortune décourage l'épargne, surtout s'il est progressif, comme c'est souvent le cas. Or un impôt sur la fortune proportionnel est déjà progressif par lui-même du fait que la propension

à épargner augmente plus vite que les revenus et le patrimoine. Si l'on applique un barème progressif, comme dans le cas de la France, l'augmentation de l'impôt est très rapide : ainsi, lorsque la fortune passe de 1 160 000 euros (limite supérieure de la tranche taxée à 0,55 %) à 2 300 000 euros (limite supérieure de la tranche taxée à 0,75 %), l'impôt passe de 2 420 à 10 970 euros. Alors que la valeur du patrimoine n'a pas tout à fait doublé, l'impôt a plus que quadruplé.

L'impôt sur la fortune incite souvent les contribuables à s'endetter pour réduire leur base d'imposition. C'est notamment ce qu'a constaté le groupe de travail mis en place en Finlande par le ministère des Finances.

Des distorsions dans la répartition de l'épargne entre les différents actifs peuvent résulter du fait que certains d'entre eux sont exonérés. Ainsi, en Finlande, les comptes courants bancaires, les dépôts d'épargne, ainsi que certaines obligations (notamment celles dont les intérêts font l'objet d'un prélèvement à la source) sont exonérés de l'impôt. Comme en plus les biens immobiliers sont sous-évalués, l'impôt sur la fortune finlandais n'est pas du tout neutre par rapport au choix entre les différents placements.

En Allemagne, ces distorsions étaient encore plus marquées, et c'est ce qui a motivé la décision de la Cour constitutionnelle. Les différents actifs n'étaient pas, en effet, traités sur un pied d'égalité. Les biens immobiliers étaient considérablement sous-évalués, les bases d'imposition cadastrales utilisées datant généralement de 1964. Ainsi, on a estimé que la valeur cadastrale des terrains représentait environ 50 % de la valeur du marché, la valeur des propriétés agricoles et forestières 10 % seulement, et les titres non cotés dans les sociétés 35 %⁴. En revanche, les valeurs mobilières cotées et les actifs financiers ne peuvent être sous-évalués. Si l'impôt sur la fortune appliqué en Allemagne créait des distorsions économiques, il était aussi inéquitable, et c'est surtout cet aspect qu'a sanctionné la Cour constitutionnelle.

Il faut cependant reconnaître qu'une certaine sous-évaluation rend aussi l'impôt plus supportable pour les propriétaires de biens immobiliers, dont

4. Werner Hess, « The comeback of wealth tax ? », *Monitor Germany*, Dresdner Bank, 5 décembre 2002.

les actifs sont beaucoup moins liquides que les actifs financiers. Si l'on s'en tient strictement au principe de l'imposition sur la base de la valeur vénale, certains propriétaires risquent de rencontrer les mêmes problèmes que les contribuables californiens en 1978.

D - L'IMPÔT SUR LA FORTUNE N'EST PAS AUSSI ÉQUITABLE QU'IL Y PARAÎT

C'est sans doute le reproche le plus grave qu'on puisse lui faire, puisque c'est précisément en fonction de considérations d'équité qu'il a été instauré.

Ainsi, en France, le fait que l'impôt de solidarité sur la fortune ait été instauré à peu près en même temps que le RMI a une grande valeur symbolique : le rendement total de l'ISF correspondait à peu près au coût total du RMI, comme si les plus riches venaient au secours des plus démunis. Il faut cependant reconnaître que, dans la plupart des pays industrialisés, les inégalités de revenus et de patrimoines se sont fortement accentuées au cours des vingt dernières années, malgré l'existence d'impôts sur la fortune. Les droits de succession ont sans doute un effet redistributif sur les patrimoines plus efficace qu'un impôt annuel sur la fortune, car pour qu'un tel impôt ait un véritable effet redistributif, il faudrait qu'il soit confiscatoire. C'est précisément ce que la Cour constitutionnelle de Karlsruhe a reproché à l'impôt sur la fortune allemand, en estimant que la somme des impôts sur la fortune et sur le revenu ne devait pas excéder la moitié des revenus d'un contribuable. Cet impôt donne donc lieu à un dilemme : ou bien il est inefficace contre les inégalités, ou bien il est confiscatoire, et c'est pourquoi les Allemands ont préféré le supprimer.

Vis-à-vis de l'opinion publique, l'impôt sur la fortune présente l'avantage de viser les catégories les plus favorisées, et c'est surtout pour cette raison que les pays scandinaves hésitent encore à le supprimer. Il faut cependant noter qu'à l'intérieur du groupe des personnes assujetties, la répartition de l'impôt est loin d'être équitable. On a pu dire que cet impôt « frappe les millionnaires en exonérant les milliardaires ». En effet, les patrimoines relevant des premières tranches d'imposition sont souvent constitués essentiellement de biens immobiliers, qui échappent difficilement à l'impôt. En revanche, plus la valeur de leur patrimoine est élevée, plus les contribuables ont de facilités pour mettre

en place des montages financiers sophistiqués, pour transférer certains de leurs actifs à l'étranger, voire pour s'expatrier complètement, et plus la part de leurs actifs professionnels, qui échappent à l'impôt, est importante.

CONCLUSION

Presque tous les pays ont pu constater que l'impôt sur la fortune n'a plus sa place dans un système fiscal moderne. Si certains le maintiennent, c'est essentiellement pour des raisons politiques, mais la réforme récente adoptée aux Pays-Bas en 2001 montre qu'il y a peut-être d'autres moyens, plus efficaces et plus équitables, d'imposer les contribuables les plus aisés.

L'expérience des pays étrangers montre également que plus l'impôt sur la fortune crée des distorsions graves, plus il a été facile de le supprimer. Ainsi, en Autriche, il a été aboli dans l'indifférence générale par un gouvernement de coalition constitué de chrétiens-démocrates et de sociaux-démocrates, et il n'est pas du tout question de le rétablir. Quant aux Danois, ils semblent avoir oublié pour la plupart que cet impôt avait existé.

Par ailleurs, la suppression de l'impôt sur la fortune a été la plus facile soit dans les pays où l'instauration de cet impôt était très ancienne, ce qui en faisait un impôt archaïque, comme en Autriche, en Allemagne ou au Danemark, soit au contraire dans les pays où il était de création très récente. Ainsi, en Irlande, au Japon et en Italie, il a été supprimé quelques années seulement après sa création.

Au contraire, en Espagne, où il a été créé il y a vingt-cinq ans, il n'est pas envisagé de le supprimer. Le cas de la France est un peu particulier, puisque l'abattement à la base y est beaucoup plus élevé qu'ailleurs, et que de multiples exonérations permettent de réduire les distorsions et de ne toucher qu'une partie très faible de la population. De nouvelles réformes sont envisagées, mais elles aboutiront à réduire encore le rendement de cet impôt, qui est déjà très faible par rapport à son coût de recouvrement.

**PEUT-ON RÉFORMER L'IMPÔT SUR LA
FORTUNE EN FRANCE ?**

Robert Baconnier – Michel Taly

PEUT-ON RÉFORMER L'IMPÔT SUR LA FORTUNE EN FRANCE ?

De création récente (1981), l'impôt sur la Fortune n'a jamais vraiment trouvé sa place dans le système fiscal français : supprimé cinq ans après avoir été instauré, rétabli deux ans après, il a toujours été un sujet de discussions et de polémiques.

Alors que la plupart de nos partenaires ont supprimé leur impôt sur la fortune, cette voie de la suppression pure et simple reste difficile en France, compte tenu du précédent jugé malheureux de 1986. Le débat public ne porte que sur la réforme de cet impôt, que certains jugent indispensable pour en limiter les effets pervers pour les entreprises, alors que d'autres la refusent au nom de la solidarité.

La charge symbolique de l'« Impôt de Solidarité sur la Fortune » (ISF) est telle qu'un ministre a pu dire qu'il faisait partie intégrante du pacte républicain – ce qui est pour le moins surprenant, compte tenu de son caractère récent et de son faible rendement.

Il paraît donc utile de dépasser ces *a priori* pour s'interroger sur le pourquoi et le comment de la réforme de cet impôt.

I. POURQUOI RÉFORMER L'IMPÔT SUR LA FORTUNE ?

Poser cette question revient à s'interroger sur la finalité de l'impôt, et sur l'adéquation de ses modalités à cette finalité.

Malgré de longs débats parlementaires – que ce soit en 1981, lors de la création de l'Impôt sur les Grandes Fortunes, ou en 1988, lors de son rétablissement sous le nom d'Impôt de Solidarité sur la Fortune – il n'est pas aisé de comprendre quelle a exactement été, au-delà de l'intention de faire contribuer les détenteurs de gros patrimoines, l'intention exacte du législateur :

- S'agissait-il de redistribuer les patrimoines, par un effet confiscatoire, et donc de refaire annuellement, « à petit feu », la même chose qu'avec les droits de succession ? Cette idée n'a jamais été exprimée clairement. A supposer qu'elle ait été présente dans l'esprit de certains partisans de cet impôt en 1981, on ne peut pas le prétendre pour les auteurs de l'impôt de 1988, puisqu'ils ont introduit un mécanisme de plafonnement qui implique que l'impôt puisse être payé avec les revenus du capital. De plus, la marge de manœuvre du législateur en ce domaine est fortement restreinte par les principes constitutionnels : il découle de plusieurs décisions convergentes du Conseil constitutionnel que l'impôt annuel sur le patrimoine doit pouvoir être payé avec les revenus du contribuable pour ne pas constituer une atteinte au droit de propriété.
- S'agissait-il de sur-taxer les revenus du patrimoine par rapport à ceux du travail ? Sur le plan des principes, on peut comprendre cet objectif, mais il existe des moyens plus simples de l'atteindre, par des mécanismes internes à l'impôt sur le revenu. En outre, une telle sur-taxation va dans un sens opposé à l'évolution actuelle de la fiscalité : la liberté de circulation des capitaux a, à l'inverse, conduit de nombreux pays à alléger la taxation des revenus de capitaux mobiliers.
- S'agissait-il, plus modestement, de compenser les faiblesses de l'impôt sur le revenu, ceux qui ont la possibilité d'échapper partiellement à l'impôt sur le revenu se faisant « rattraper » par l'impôt sur le capital ? Une telle interprétation peut paraître réductrice, par rapport à la charge symbolique dont nous parlions plus haut ; pourtant, elle n'est sans doute pas absente de l'esprit de certains des partisans de l'impôt sur la Fortune. Compte tenu des contraintes économiques et constitutionnelles, c'est probablement la seule finalité que peut assigner aujourd'hui notre pays à un impôt annuel sur le patrimoine.

2. COMMENT RÉFORMER L'IMPÔT SUR LA FORTUNE ?

Les projets de réforme de l'ISF s'orientent généralement dans deux directions :

- Soit il s'agit d'ajouter de nouvelles exonérations ou de nouveaux abattements pour des éléments de patrimoine considérés comme ayant une forte utilité pour la collectivité et l'emploi (création d'entreprise, groupes familiaux etc...). Politiquement, ce type de mesures est défendable devant l'opinion publique car il vise à défendre l'emploi en France. Mais il présente l'inconvénient de paraître sacrifier la finalité de l'impôt au réalisme économique. En outre, les contraintes constitutionnelles d'égalité devant l'impôt sont telles que cet exercice rencontre assez vite ses limites.

- Soit il s'agit de rétablir le plafonnement : le plafonnement est un mécanisme introduit en 1988, au moment du rétablissement de l'impôt sur la fortune, par lequel le total de l'impôt sur la fortune et de l'impôt sur le revenu était limité à un pourcentage du revenu. Initialement fixé à 70 %, ce pourcentage a ensuite été relevé à 85 %. En outre, une limitation a été instaurée en 1996 – ce que les spécialistes appellent, dans leur langage poétique, le « plafonnement du plafonnement » : l'impôt ne peut pas être réduit de plus de moitié. Il en résulte que, dans certains cas, le total des impôts peut être largement supérieur aux revenus.

Rétablir le plafonnement consisterait donc à supprimer la limitation introduite en 1996 et à revenir à un taux de plafonnement plus faible : 70 %, comme en 1988, voire moins, car il s'agit d'un taux moyen, ce qui fait qu'un taux de 50 % représenterait déjà une imposition du revenu considérable, par rapport à ce qui se pratique à l'étranger. En outre, s'agissant des immeubles, il serait équitable d'introduire les taxes foncières dans le calcul de l'ISF.

Ces mesures ne poseraient aucun problème constitutionnel. On peut même penser que c'est l'introduction de la limitation du plafonnement en 1996 qui aurait dû en poser un si le texte avait été à l'époque examiné par le Conseil constitutionnel.

En revanche, ce sont des mesures qui empêchent l'impôt sur la fortune de jouer le dernier rôle que nous lui avons reconnu ci-dessus, à savoir celui de correction des insuffisances de l'impôt sur le revenu : le plafonnement profite davantage à ceux dont le revenu déclaré est faible, soit parce qu'ils ont eu recours à la fraude, soit, plus légalement, parce qu'ils ont bénéficié des mesures incitatives qui diminuent le revenu global ou de l'accumulation de revenus dans des holdings intermédiaires. C'est d'ailleurs ce dernier phénomène qui avait poussé l'administration fiscale à proposer pendant plusieurs années la mesure adoptée en 1996.

La correction des effets pervers de l'impôt se fait donc au détriment de la seule finalité restante ! Cet effet pervers du plafonnement serait considérablement réduit si les taux de l'impôt sur la fortune étaient ramenés à un niveau plus raisonnable. En effet, le taux maximum de l'impôt de 1988 était de 0,9 % ; progressivement, il est passé à 1,8 %.

Avec un tel taux et un rendement des actifs de 3 à 5 %, le plafonnement n'est plus une clause de sauvegarde pour des cas exceptionnels, mais un mécanisme de correction du caractère excessif du taux. Paradoxalement, le taux de 8 %, qui figurait dans le programme du candidat Mitterrand pour l'élection présidentielle de 1981, à une époque où l'inflation dépassait 10 %, était économiquement plus supportable que le taux actuel de 1,8 % !

Rétablir le plafonnement ne constitue pas une alternative à la baisse des taux, même si l'idée peut paraître tentante sur le plan politique.

CONCLUSION :

Dans un pays qui taxe à la fois les successions, à un taux élevé, et les plus-values, il est difficile de trouver une justification à un impôt annuel sur la détention d'un patrimoine, alors que, de surcroît, le juge constitutionnel exige que cet impôt puisse être payé sur les revenus du contribuable.

La seule conclusion logique, sur le plan de la politique fiscale, serait donc de supprimer purement et simplement cet impôt, comme l'ont fait beaucoup de nos partenaires. Si la charge idéologique associée à l'ISF interdit cette voie, une solution praticable – et bien imparfaite – serait de cumuler rétablissement du plafonnement et baisse des taux.

ANNEXE

DÉBAT SUR LES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES ET LEUR ÉVOLUTION : PRÉPARER LA FRANCE DE DEMAIN

PHILIPPE MARINI, RAPPORTEUR GÉNÉRAL

RAPPORT D'INFORMATION 55 (2003-2004) – COMMISSION DES FINANCES

EXTRAIT :

« UNE EXPATRIATION DES PATRIMOINES ET DES HAUTS REVENUS BIEN RÉELLE »

Votre rapporteur général, au cours des débats en séance publique sur le projet de loi pour l'initiative économique, a communiqué le 27 mars 2003 les résultats d'une étude réalisée à partir de chiffres de la direction générale des Impôts qui montre l'impact de la fiscalité du patrimoine sur les délocalisations des personnes et des capitaux. L'exemple de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) est particulièrement éclairant pour mesurer les effets de la fiscalité du site « France » sur ses propres contribuables.

Les chiffres habituellement communiqués, qui raisonnent en nombre annuel de contribuables délocalisés, ou même en pertes annuelles en droits, ne permettent pas de prendre en compte l'ampleur du phénomène, et, en fait le minimisent volontairement.

Plus de 300 redevables à l'ISF se délocalisent chaque année. Ce chiffre, qui paraît minime par rapport au nombre global de redevables à l'ISF, correspond tout de même sur cinq ans (1997-2001) à un total de 1 792 contribuables ayant choisi de quitter le territoire national. Néanmoins il ne permet pas de se faire une idée complète du phénomène des délocalisations liées à l'ISF car, en ce domaine, une approche qualitative est nécessaire : tous les départs n'ont pas le même impact fiscal ou économique.

NOMBRE DE REDEVABLES À L'ISF DÉLOCALISÉS

1997	1998	1999	2000	2001 ¹	TOTAL
370	383	350	359	330	1 792

Les pertes annuelles en droits paraissent également relativement limitées puisqu'elles ne représentent annuellement que 10 à 20 millions d'euros. En cinq ans, le budget de l'Etat a perdu 70 millions d'euros en raison de ces délocalisations. Mais un tel indicateur ne rend pas compte de la réalité économique : la perte en droits n'est rien si on la compare avec la perte en capital enregistrée par l'économie française en raison des délocalisations liées à l'ISF. C'est davantage à l'aune des délocalisations de capitaux qu'à l'aune du nombre de départs annuels de redevable à l'ISF ou à l'aune de la perte en droits pour le budget de l'Etat que doit être évalué l'impact économique de l'ISF.

Les pertes en capital pour l'économie française liées à la délocalisation de redevables à l'ISF sont importantes. Le cumul sur cinq ans laisse apparaître *a minima* des pertes en bases imposables à cause de l'ISF de 7,3 milliards d'euros. Une étude précise de l'année 2001 montre que les capitaux réellement expatriés sont bien supérieurs, d'au moins 50 %, ce qui correspond à la valeur des biens professionnels transférés, aux autres éléments du capital non taxable à l'ISF, aux patrimoines délocalisés avant d'avoir atteint le seuil de taxation, etc. Par rapport au chiffre « bases imposables », la réalité des délocalisations de capitaux doit donc être réévaluée de + 50 %. En 5 ans, 11 milliards d'euros de capitaux détenus par des redevables à l'ISF ont été délocalisés.

PERTES ANNUELLES EN BASES IMPOSABLES LIÉES AUX DÉLOCALISATIONS ISF

1997	1998	1999	2000	2001 ²	TOTAL
2 022,8	2 021,4	1 163,8	1 107,1	978,4	7 300

1. 2001 : chiffres non encore définitifs.

2. 2001 : chiffres non encore définitifs.

Les contribuables qui sortent du territoire ne rentrent pas : les retours de capitaux enregistrés annuellement et pris en compte pour l'ISF n'excèdent guère les 100 millions d'euros.

Une typologie des contribuables à l'ISF qui se délocalisent fait apparaître en outre deux traits saillants. Le patrimoine des contribuables ISF délocalisés est en moyenne près de 2,5 fois plus élevé que celui des autres redevables de l'ISF. Ces personnes ont en moyenne 52 ans contre 67 ans pour la moyenne de l'ensemble des redevables de l'ISF : elles sont encore actives au moment où elles quittent la France. Ce sont donc les contribuables les plus dynamiques qui quittent le territoire national.

Les destinations géographiques privilégiées restent les Etats-Unis pour 16 % des personnes, la Belgique pour 16 %, le Royaume-Uni pour 15 % et la Suisse pour 13 % où n'existe pas d'impôt de solidarité sur la fortune.

LES AUTEURS

Robert Baconnier : ancien directeur général des Impôts (1986-1989), il préside depuis 1991 le directoire du Cabinet CMS Bureau Francis Lefebvre. Il est également président du comité fiscal du MEDEF.

Henri Bardet : avocat associé au Bureau Francis Lefebvre, il est également vice-président de l'Institut des Avocats Conseils Fiscaux. Il est l'auteur de plusieurs articles et ouvrages de droit fiscal, parmi lesquels *Les Holdings : guide juridique et fiscal* (Editions Francis Lefebvre, 2002, 3^e édition).

Christophe Heckly : docteur d'Etat es sciences économiques, il est administrateur dans une organisation internationale. Il est notamment l'auteur de *La Politique fiscale dans les pays industrialisés* (Dunod, 1999).

Hervé Lehérissel : ancien sous-directeur du service de la Législation fiscale au ministère de l'Economie et des Finances (1986-1991), il est depuis 1991 avocat et l'un des associés du cabinet Archibald qui a rejoint en 2002 le réseau EY Law.

Frédéric Lucet : agrégé de droit privé, notaire à Paris pendant dix ans, il préside depuis 2001 la société Actionsphère. Il est l'auteur d'un grand nombre d'articles dans les domaines du droit de l'assurance-vie, du droit boursier et du droit financier.

Michel Taly : ancien directeur du service de la Législation fiscale au ministère de l'Economie et des Finances (1989-1995), il est depuis 2002 avocat associé au cabinet Landwell & Associés. Il co-préside, aux côtés de Gérard Mestrallet, la commission Modernisation de la fiscalité de l'Institut de l'entreprise.

Philippe Trainar : ancien haut fonctionnaire au ministère de l'Economie et des Finances, il est depuis 1999 directeur à la FFSA. Il est également, depuis 1997, rédacteur en chef de la *Revue française d'économie*.