

Quelles réformes fiscales pour demain ?

Gérard THORIS

INTRODUCTION

1. QUELQUES BILANS INATTENDUS

- A. Intégrer l'apport à la société dans le calcul de la capacité contributive*
- B. Qu'apprendrions-nous en croisant dépenses fiscales et prestations sociales ?*
- C. La personnalisation devrait suivre les évolutions de la société*
- Conclusion : la personnalisation doit être totale ou ne pas être*

2. DE QUELQUES UTOPIES... GEOGRAPHIQUEMENT BIEN PROCHES

- A. Simplicité ou complexité*
- B. Calquer l'impôt sur la constitution, la détention et la transmission du patrimoine sur le régime de la TVA*
- C. De l'assurance à l'assistance*
- Conclusion*

3. DE QUELQUES URGENCES

- A. Assurer la pérennité du capital des PME*
- B. Appliquer le principe de subsidiarité en rapprochant le niveau de la recette du niveau de la dépense – le cas des collectivités territoriales*
- C. Travailler à la constitution d'une base fiscale unique avec nos partenaires européens*
- Conclusion*

Quelles réformes fiscales pour demain ?¹

Gérard THORIS

Introduction

Dans le dernier quart du XX^e siècle, un grand vent de réformes fiscales a traversé le monde anglo-saxon. La France a fait le gros dos, la bourrasque de « l'économie de l'offre » est passée sans que nous procédions à autre chose qu'à des inflexions marginales. On affirme parfois que la France a décroché en matière de croissance, mais les analyses qui sous-tendent cette affirmation incriminent peu la fiscalité². Pourquoi faudrait-il encore s'intéresser aux réformes fiscales ?

D'ailleurs, les inflexions marginales que l'on vient d'évoquer ont pu changer la nature du système. Que l'on pense à la CSG (1991), au seuil symbolique de 50 % pour le taux marginal maximal de l'impôt sur le revenu mais aussi à la création de la prime pour l'emploi (2001). On perçoit cependant l'ambivalence de ces mesures : si, pour faire simple – et en suivant la classification de l'OCDE – on considère la CSG comme un impôt, les deux premières se traduisent par un infléchissement de la progressivité, la troisième par son renforcement. Qui peut en prédire l'effet global ? Il est donc vraisemblable que, du fait de leur ambivalence, les inflexions n'ont pas produit de réforme.

Peut-être que, pour revenir au siècle dernier, la France n'avait pas besoin de réformes fiscales. Après tout, le taux marginal maximum de l'impôt sur le revenu était loin d'atteindre celui du Royaume-Uni ; pour la plupart des contribuables, la déclaration était incomparablement plus simple qu'aux Etats-Unis. S'il a bien fallu diminuer les taux de la TVA ou de l'IS en conséquence directe ou indirecte des accords de Maastricht, il n'y avait aucun besoin de réformer ces deux impôts dont la structure n'a rien d'antiéconomique ! Restent pourtant quelques chantiers en suspens tels que la taxe professionnelle ou l'impôt de solidarité sur la fortune. De fait, ils sont emblématiques du changement de paradigme économique que nous avons sans doute sous-estimé car ils portent directement sur l'accumulation du capital.

C'est là le point essentiel. Le matérialisme historique défend l'idée que la superstructure politique, dont la fiscalité relève par ses aspects « technico-administratifs », doit être en cohérence avec la base économique. Les moteurs de la croissance, qui se trouvaient hier, principalement du côté des mécanismes (progrès technique, stimulation de la demande) sont effectivement passés du côté des hommes (idées nouvelles, produits et services nouveaux, investissement en capital humain). Le deuxième vingtième siècle montre clairement ce passage d'une économie de rattrapage des standards américains à une économie de création de nouveaux standards. Dans le premier cas, la fiscalité peut d'autant plus facilement puiser dans les flux de l'accumulation que celle-ci se réalise partiellement par la création monétaire. Dans le second cas, la diffusion micro-économique et micro-sociologique de l'accumulation (qui intègre encore une fois l'accumulation du capital humain) est extrêmement sensible à la forme et au poids de la fiscalité.

Mais il faut sans doute aller plus loin dans l'analyse. La fiscalité a été utilisée pour peser sur les choix économiques. Le législateur paraissait savoir, et peut-être qu'il le savait, quelles orientations les contribuables devaient donner à leurs dépenses, voire quelles formes de financement devaient être privilégiées. Aujourd'hui, cette prescience est largement contredite par les faits. Si l'effet des incitations fiscales est rarement mesuré, des indices concordants montrent qu'il est sans doute moins important que par le passé. En conséquence, il serait préférable d'en revenir à des règles simples et à des mesures transparentes pour tous.

Cette réforme dans l'esprit de la fiscalité, il n'est pas simple de la traduire en actes. L'ampleur du sujet dépasse le cadre de ces quelques pages. Par contre, l'esprit dans lequel il faut aborder les questions fiscales peut être apprécié en s'interrogeant d'abord sur le bilan des principes appliqués avec foi jusqu'à aujourd'hui, en regardant ensuite quelques utopies, avant de s'engager sur le terrain concret de quelques chantiers prioritaires.

1. Quelques bilans inattendus

La personnalisation de l'impôt a représenté un principe constant depuis la création de l'impôt sur le revenu. Il s'agit d'évaluer la capacité contributive des contribuables sur la base de leurs ressources d'une part, de leur situation conjugale et familiale d'autre part. Pour autant, cette mesure de la capacité contributive est restée largement partielle. Nous concentrerons notre attention sur trois évolutions de la société qui amènent à tirer de nouvelles conclusions fiscales de ce principe constitutionnel.

¹ Intervention dans le cadre de la 2^{ème} Université de printemps de Finances publiques organisée par le Groupement Européen de Recherches en Finances Publiques (GERFIP) sur le thème « Innovations, créations et transformations en finances publiques », 30-31 mai 2005.

² Le rapport Camdessus (2004), *Le sursaut. Vers une nouvelle croissance*, Paris, La Documentation française, y consacre deux pages (pp. 136-137) sous le titre sobre : « Aménagements de notre système fiscal »

A. Intégrer l'apport à la société dans le calcul de la capacité contributive

Lorsque le principe de la capacité contributive a été introduit, celle-ci était le plus souvent reçue sous la forme d'un patrimoine hérité. Aujourd'hui, pour la moyenne de la population, la capacité contributive est acquise. Pour en rester au cas le plus simple, celui du salarié, on peut considérer que sa capacité contributive est liée aux investissements en capital humain qu'il a réalisés. Lorsque ceux-ci ont été financés par la collectivité, il est normal que l'impôt sur le revenu soit progressif. Que dire, néanmoins d'un salarié qui a financé ses études par l'emprunt ? Non seulement il doit payer un taux d'intérêt, mais, en plus, il subit un prélèvement marginal croissant sur les revenus qui, justement, doivent servir au remboursement du capital.

Stimulé par le « droit individuel à la formation », supposons que ce même salarié prenne le temps de se former sur son temps libre. Suite à cette formation, c'est une hypothèse heureuse, il obtient un poste en relation avec ses nouvelles compétences et mieux rémunéré. Avec l'accroissement de son taux marginal d'imposition, il subira une forme de pénalité, certes plus psychologique que réelle, au seul motif qu'il a accru sa capacité contributive au détriment de son temps de loisir !

Poursuivant sa carrière, notre jeune diplômé choisit une entreprise de moins de 20 salariés. Son horaire de base sera de 39 heures. En prenant l'hypothèse qu'il gagne la même somme qu'un de ses camarades de promotion qui travaille dans une entreprise plus grande, ils paieront, *ceteris paribus*, le même impôt. Ne peut-on dire pourtant que sa capacité contributive horaire est moindre que celle de son alter ego. Le raisonnement est de même nature pour le cadre qui travaille statistiquement beaucoup plus – 31 % des cadres feraient plus de 50 heures par semaine ! Sa capacité contributive s'élève, certes, du fait de son revenu... mais on trouvera sans difficulté d'autres salaires de même niveau calés sur un horaire de 35 heures. Est-ce justice ?

Enfin, du point de vue de la capacité contributive, l'impôt ne fait pas de différence entre les revenus selon qu'ils proviennent du travail ou des prestations sociales, particulièrement des prestations de retraite. Cela ne serait pas un problème si tous les salariés prenaient leur retraite avec une même durée de cotisation et un même taux de remplacement. Ce n'est manifestement pas le cas, tout le monde le sait désormais. En 1998-2000, l'âge moyen de la retraite de la police est de 50,4 ans, celui des ouvriers qualifiés des travaux publics de 55 ans, celui des ouvriers non qualifiés de la mécanique de 57,9 ans et celui des médecins, de 64,2 ans. La différence est de 15 ans sur des catégories socioprofessionnelles assez moyennes (police, médecins). On peut toujours penser que l'avantage en termes de retraite a été payé par un salaire plus faible ; encore faut-il l'évaluer en valeur actualisée, procéder à un bilan des retraites perçues par rapport aux cotisations versées et voir comment l'impôt direct sur le revenu réussit à prendre en considération ces éléments importants de personnalisation.

Pour rassembler ces situations particulières en une figure bien française de l'élite, nous avons inventé une catégorie spéciale, celle des étudiants payés pendant leurs études et dont le temps d'étude est lui-même intégré dans le calcul des droits à la retraite. Cela leur permet de diminuer la durée de leur contribution à la prospérité commune et d'augmenter le temps pendant lequel ils bénéficient du travail des autres. Une performance qui, à elle seule, supposerait un régime fiscal dont le principe pourrait être fondé sur le ratio du nombre d'années de travail sur l'espérance de vie. Plus ce ratio serait faible, plus le taux moyen de l'impôt devrait être élevé. Qui se lancera dans ce qui serait une véritable évaluation de la faculté contributive ?

B. Qu'apprendrions-nous en croisant dépenses fiscales et prestations sociales ?

Lorsqu'un ministre évoque la faible rentabilité du travail du smicard par rapport au rmiste, il a trois jours pour démissionner³ ; lorsque la même constatation est faite, chiffres à l'appui, par le Président du Conseil des impôts, le constat n'a pratiquement aucun écho. Est-ce parce que le second apporte des chiffres tandis que le premier se fie à une certaine rumeur publique ? Il va falloir ici prendre des risques car les chiffres utiles ne sont pas disponibles.

Le fait d'être bénéficiaire du RMI ouvre droit à la couverture maladie universelle (CMU). Cet avantage d'une protection étendue a introduit un effet de seuil qu'il a fallu atténuer par la création de la prime pour l'emploi. Un peu plus haut dans l'échelle des revenus, on trouve les personnes non imposables. Cette catégorie s'est beaucoup étendue du fait des modifications du barème de l'impôt sur le revenu. Or, elle ouvre droit à un certain nombre d'avantages dont le dégrèvement de la taxe sur l'audiovisuel d'une part, l'allègement ou la suppression de la taxe d'habitation d'autre part. De manière transversale, et avec des conditions d'accès chaque fois particulières, on peut noter les tarifs sociaux en matière d'électricité, de téléphone ou de transport. Ponctuellement, toutes ces mesures sociales ont une signification et une justification. De manière cumulée, elles sont illisibles et peuvent donner lieu à des jugements de valeur peu amènes pour ceux qui en bénéficient.

La transparence peut ici être d'un grand secours : contrairement à certaines propositions visant à la simplification administrative, obligeons chaque citoyen à effectuer une déclaration d'impôts ; aidons-le à remplir autant de cases qu'il y a d'aides sociales possibles. Après tout, il ne serait pas anormal qu'un individu ou une famille ait une claire conscience de l'effort que la collectivité fait en sa faveur. Peut-être se rendrait-on compte alors que la solution d'un impôt négatif sur le revenu pour solde de tout compte (M. Friedman) serait plus transparente que

³ C'était au temps d'Alain Madelin... à moins que le motif pour lequel Hervé Gaymard ait été amené à démissionner se trouve dans cette constatation du ministre : « Une personne au RMI qui reprend une activité à mi-temps payée au smic gagne à peine plus d'un euro supplémentaire par heure travaillée par rapport à sa situation antérieure » (*Le Figaro* du 9 février 2005).

cette kyrielle d'aides ponctuelles qui mobilise autant de fonctionnaires et autant de travailleurs sociaux pour un résultat opaque en matière de redistribution.

Faisons même un pas de plus. Les jeunes ménages bénéficient de places en crèches dans leur commune de résidence. Du fait de leur rareté, il arrive qu'il faille programmer la naissance en fonction des places disponibles en crèche. Certaines entreprises ici, groupements d'entreprises là, proposent elles aussi des places de crèche pour leurs salarié(e)s. Pendant ce temps, le Parlement discute des limites de la déduction fiscale qu'il faut accorder pour la garde des enfants à domicile (AGED). Le regard de la société se focalise sur ces riches qui voudraient, en plus, employer du personnel domestique ! La solution est pourtant simple : que chaque commune et chaque entreprise déclarent à l'administration fiscale l'équivalent monétaire de la subvention perçue par chaque utilisateur de crèche. Il sera facile ensuite de comparer les bénéfices en nature (et l'économie d'impôt) ainsi obtenus par les utilisateurs d'équipements collectifs subventionnés avec le crédit d'impôt effectif des bénéficiaires de l'AGED. On saura rapidement si la capacité contributive des uns est plus élevée ou plus faible que celle des autres !

Une loi ancienne permet de connaître le montant des impôts payés par un contribuable voisin. Si la rumeur courant sur le cumul des prestations sociales est fallacieuse, la transparence la fera taire ; si elle est fondée, la transparence obligera à y porter remède. Au nom de la faculté contributive.

C. La personnalisation devrait suivre les évolutions de la société

La personnalisation de l'impôt a été conçue à une époque où la famille était la cellule de base effective de la société et où la rupture de l'unité familiale était davantage subie que voulue. Il ne peut plus en être ainsi à une époque où la majorité des jeunes vit en situation de cohabitation et où la moitié des mariages se termine par un divorce. Les mœurs ont changé, que fait la législation fiscale et sociale ?

Si le divorce ne fait pas nécessairement l'objet d'une décision exactement partagée, il est difficile de dire qu'il échappe totalement à la volonté humaine. Or, il a des effets externes sur la société et sur ses membres. En premier lieu, le divorce diminue les économies d'échelle liées à la vie familiale, voire augmente les coûts fixes de la vie quotidienne. Lorsqu'il est le fruit d'une décision commune et qu'il se traduit par un partage égal de la garde des enfants, cela signifie que chacun des parents doit disposer d'une chambre pour accueillir son ou ses enfants. Si cela ne pose pas de problème spécial pour les familles aisées, il n'en est pas de même pour les femmes qui ont pris le risque de ne pas valoriser leur carrière. De fait, on sait que les situations de pauvreté observées dans le troisième quart du XX^e siècle n'ont plus rien à voir avec ce qui se passe aujourd'hui et que les « désaffiliations » en représentent désormais l'une des causes principales. Enfin, et c'est un troisième point, la démocratisation du divorce a entraîné une aggravation de la situation de certains enfants, qui se retrouve désormais dans les résultats scolaires.

Le législateur a pris le problème du côté des capacités contributives. Il a été touché par la situation de ces femmes sans ressources financières propres et délaissées par leur mari. Il a estimé qu'une telle situation méritait une demi-part supplémentaire dans le calcul du quotient familial. Pour autant, dans cette logique, on ne voit pas pourquoi il faudrait accorder la déductibilité des pensions alimentaires, voire un crédit d'impôt pour les prestations compensatoires. Le mari qui choisit la fidélité n'a pas cette opportunité !

D'ailleurs, cette conception du divorce cède désormais la place à la séparation « par consentement mutuel », voire pour « altération définitive du lien conjugal ». Dans ce cas, on ne voit pas pourquoi le législateur mettrait à la charge de la collectivité les conséquences sociales d'un choix consenti, voire d'une fuite unilatérale devant ses responsabilités. D'ailleurs, rien ne dit que cette dépense fiscale ne soit financée, par la TVA ou la CSG, par des ménages dont la capacité contributive est plus faible que celle des bénéficiaires de ces mesures.

Par ailleurs, cette situation n'est pas sans conséquences sur les aides accordées aux étudiants. Lorsqu'une mère n'a pas de ressources propres et qu'elle élève seule ses enfants, ces derniers sont normalement bénéficiaires d'une bourse d'études. La situation du père peut être florissante, il lui suffit d'avoir coupé les ponts juridiques pour être quitte de son devoir, non pas particulier puisqu'il verse une pension alimentaire, mais social. On sait que le législateur poursuit l'organisation de l'insolvabilité sur le premier point ; sa rigueur ne semble pas s'être étendue au second ! Paradoxalement, on a pu voir récemment qu'un couple uni avait perdu le procès que leur propre enfant leur avait intenté pour augmenter une allocation mensuelle qu'il estimait insuffisante⁴. Si ce couple avait été divorcé, son problème aurait été autrement réglé !

Finalement, et pour ne pas ajouter trop d'exemples à ce tableau que l'on pourrait trouver excessivement sombre s'il ne recouvrait des situations parfaitement identifiées – et non plus des cas marginaux, à l'autre extrême des âges de la vie, le veuvage produit des situations de cohabitation pour le moins paradoxales. La pension de réversion a été imaginée pour assurer un minimum de ressources au conjoint sans droits sociaux propres. On comprend qu'elle cesse d'être versée en situation de remariage. Pour continuer à la toucher, les personnes âgées peuvent être tentées de jouer avec les règles de la solidarité pour les détourner de leur finalité.

Conclusion : la personnalisation doit être totale ou ne pas être

Est-il si difficile de conclure ? Le double principe de la capacité contributive et de la personnalisation de l'impôt ne peut suivre les méandres de la vie sociale contemporaine. Il en est incapable d'abord parce que le législateur n'est pas en mesure de tenir compte des arbitrages travail-loisir qui reflètent la manière dont chacun envisage sa

⁴ Delphine de Mallevouë, « Ces enfants qui traînent leurs parents en justice », *Le Figaro* du 26 avril 2005.

contribution à la richesse collective. Il en est tout aussi incapable lorsqu'il s'agit de cerner ce qui, dans une situation individuelle, relève d'un choix individuel ou d'une situation subie. Il ne peut continuer à être érigé en principe que par la négation des situations concrètes que nous avons évoquées et qui pourraient sans doute être multipliées.

2. De quelques utopies... géographiquement bien proches

Une société démocratique est une société où chacun choisit son modèle de vie personnelle, familiale et professionnelle. La fiscalité, on l'a vu, peut difficilement en suivre les méandres. Pour l'avoir tenté, elle a engendré une incroyable complexité de sorte que, pour beaucoup, ce système est devenu opaque. Cette opacité est-elle compatible avec la responsabilité citoyenne ? Ne faut-il pas, au contraire, travailler à plus de transparence ?

A. Simplicité ou complexité

L'exigence de la démocratie suppose que les citoyens sachent pourquoi ils paient l'impôt. C'est d'ailleurs ce que dit l'article 13 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen : « Tous les citoyens ont le droit de constater (...) la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée. » L'intention est claire : il s'agit de permettre au citoyen de juger par lui-même de l'ensemble du circuit de prélèvements et de réaffectations. Le corrélat est tout aussi clair : l'argent appartient au citoyen avant d'appartenir à l'Etat.

La difficulté commence lorsqu'il s'agit de savoir par qui, « par les citoyens ou par leurs représentants », la nécessité de la contribution publique doit être « constatée ». L'exemple du vote de la Constitution européenne laisse clairement entendre qu'il peut y avoir un hiatus entre les deux points de vue. Les citoyens sont heureux de savoir que la représentation politique n'exige plus de payer l'impôt sur le revenu ; du coup, ils ne comprennent pas pourquoi ils doivent payer une taxe d'habitation ! « Leurs représentants » savent bien que l'impôt n'a de rendement que s'il est proportionnel (TVA, CSG...) mais ils ont besoin du symbole de la progressivité pour répondre aux attentes de leurs électeurs.

De tout cela, il ressort que les systèmes fiscaux atteignent un degré de complexité vraisemblablement inutile. Les taux marginaux élevés sont compensés par des défiscalisations à l'utilité économique discutable ; la CSG est rendue marginalement progressive pour un rendement psychologique perçu comme significatif. Encore faut-il savoir pour combien de temps et à quel coût économique. Il faut inventer un régime spécial pour les impatriés, voire pour les vedettes du sport-spectacle ce qui, manifestement, relève du privilège. Cette multitude de dérogations du droit commun fiscal empêche d'avoir une vue d'ensemble ; elle n'est pas conforme à nos principes d'égalité devant la loi. On avait fait un petit effort en supprimant la vignette automobile (ainsi qu'une liste assez impressionnante de droits divers et variés) ; on se prépare à un retour en arrière en imaginant une taxe sur les billets d'avion. On voit mal pourquoi ceux qui sont isolés de leur famille par une grande distance seraient davantage taxés que ceux qui peuvent s'y rendre en voiture ou en train !

Le principe constitutionnel qui exige que « les électeurs ou leurs représentants » puissent déterminer « la quotité et l'assiette » de l'impôt oblige à simplifier notre système fiscal pour le rendre plus généralement lisible. La simplification passe par la fixation de règles abstraites, ce qui convient bien aux sociétés complexes fondées sur l'initiative individuelle. Dans ce cas en effet, les agents connaissent par avance quelle sera la répercussion fiscale de leur action.

En matière d'impôt sur le revenu, la solution retenue par un nombre croissant de pays est celle de la « flat tax ». Celle-ci repose sur trois piliers : le taux moyen de l'impôt est le même pour tous ; une série de déductions forfaitaires permet d'introduire des éléments de personnalisation et se traduit par l'exemption fiscale des plus bas revenus ; le cumul des deux mesures entraîne une certaine progressivité. On n'est pas obligé de penser à la Russie (2001) pour trouver un exemple d'application de ce système. La Suède, qui a longtemps servi de modèle à la France lorsque son barème comportait un nombre impressionnant de tranches, a cessé de nous impressionner depuis qu'elle a réduit ce nombre à deux : une tranche à taux zéro et une tranche au taux de 25 % (1991). Il n'est pas difficile d'imaginer que, en créant la CSG, Michel Rocard avait un tel impôt en vue. La réforme est restée au milieu du gué.

B. Calquer l'impôt sur la constitution, la détention et la transmission du patrimoine sur le régime de la TVA

Bien que n'ayant pas été leader lors de la création de l'impôt sur le revenu ou des cotisations d'assurance sociale, la France a connu sa période de créativité fiscale avec la TVA. Si l'on pouvait toucher des royalties proportionnelles aux recettes fiscales perçues dans le monde grâce à cet instrument, nous pourrions vraisemblablement vivre de nos rentes. Pourquoi ne pas imaginer d'appliquer ce principe à l'impôt sur la création, la détention et la transmission du patrimoine dans la mesure où ils représentent autant d'impôts en cascade sur une même base !

Notons rapidement quels sont les principaux impôts qui pèsent sur chacune de ces étapes. L'impôt sur le revenu diminue les sommes que le contribuable peut épargner. C'est une autre façon de dire que l'impôt réduit l'accumulation du capital. Une fois constitué, le patrimoine est soumis à l'impôt foncier, voire à l'impôt de solidarité sur la fortune. En sortie, il supporte des droits de mutation ou de transmission. Par les systèmes dérogatoires partiels qu'il a dû mettre en place, le législateur montre qu'il est désormais conscient que ce cumul

n'est plus justifiable. Néanmoins, il préfère des mesures ponctuelles à la lisibilité incertaine à une réforme globale qui pourrait servir de cadre à l'optimisation fiscale des agents.

La constitution d'une épargne financière permet d'échapper à l'impôt sur le revenu pourvu qu'elle ait pour objet la constitution d'une retraite complémentaire (PERP). Malheur néanmoins à l'homo oeconomicus qui estimerait son patrimoine mieux équilibré en le partageant entre biens mobiliers et immobiliers. Malheur à lui s'il estimait de surcroît que, pour son plan d'épargne retraite, une sortie en capital serait préférable à une sortie en rente. Dans les deux cas, il ne bénéficierait plus de la déductibilité fiscale... On peut vraiment se poser des questions sur les intentions du législateur : s'il souhaite que les ménages constituent un patrimoine pour leur retraite, peu lui importe sous quelle forme et, dans ce cas, la déductibilité fiscale doit être universelle.

A contrario, si la déductibilité fiscale se justifie à l'entrée d'un plan d'épargne retraite, elle ne se justifie pas à la sortie. La liquidation du patrimoine en vue de la dépense doit donc être imposée. Cela permettrait d'éviter ces situations ingérables dans lesquelles on demande à un individu de choisir d'épargner à trente ans... ou de renouveler régulièrement sa résidence principale ! Cela permettrait aussi d'éviter ces effets d'annonce où l'on apprend un jour que, pour soutenir la consommation, on peut sortir sans pénalité d'un plan d'intéressement au capital.

Lors de sa détention, le patrimoine peut être imposé de manière variée selon sa nature. Le patrimoine financier est exonéré alors même que, pour les plans d'épargne retraite, les revenus qui ont permis de le constituer sont exonérés d'impôt. Le patrimoine foncier est soumis à l'impôt foncier, alors même que sa constitution a entraîné le paiement de droits ! Lorsque le patrimoine est important, il supporte l'impôt de solidarité sur la fortune mais, faut-il le rappeler, les droits à la retraite ne sont pas pris en compte. Il est intéressant de noter que, pour ce qui concerne l'ISF, les plus-values latentes doivent être évaluées par le contribuable. Pour autant, les bases locatives des immeubles ne doivent pas l'être. Que l'on se souvienne de l'augmentation des prix dans l'immobilier et l'on conclura sans difficulté que les contribuables ne sont pas égaux devant la loi !

Enfin, la transmission intergénérationnelle du capital fait l'objet d'une taxation différenciée selon la nature du patrimoine, son montant, le degré de parenté. Une fois de plus, on ne voit pas pourquoi le législateur choisirait la nature de l'épargne à la place du citoyen. La taxation selon le montant peut être aujourd'hui élégamment contournée par des dons répétés entre les générations. On comprend d'autant plus volontiers que le législateur invite les citoyens à sauter une génération que l'allongement de la durée de la vie exigerait une grande patience de la part des ayant-droit ! Mais que fera le législateur lorsque des demi-frères ayant grandi ensemble se retrouveront séparés par des héritages inégaux venant de la situation de leurs grands-pères (grands-mères) et pères (mères) respectifs ?

On le voit cependant, les amendements aux différents impôts sur la constitution, la détention et la transmission du patrimoine montrent que les principes qui les gouvernent ne sont plus adaptés à la réalité. Il n'y a pas de réforme universelle mais les pistes suivies par nos partenaires montrent qu'ils sont confrontés au même problème : suppression de l'impôt sur la fortune dans de nombreux pays, dont l'Allemagne ; réduction progressive de l'impôt sur les successions aux Etats-Unis.

Peut-être est-il possible d'imaginer un système simple qui évite la double, voire la triple imposition du patrimoine : l'impôt à payer à chaque étape pourrait être diminué de l'impôt payé à l'étape précédente. Chaque fois qu'un individu constitue un capital, sous forme de biens meubles ou immeubles, il bénéficierait d'un crédit d'impôt à valoir sur les droits à payer lors de la réalisation ultérieure de ce capital. L'idée peut paraître fantaisiste ; sa réalisation peut paraître improbable ; elle a au moins l'avantage d'orienter la réflexion sur le fait qu'il est profondément injuste que plusieurs impôts puissent tomber en cascade sur un même bien.

C. De l'assurance à l'assistance

Les travaux du Conseil des impôts vont désormais s'élargir aux prélèvements sociaux. Cela devrait paraître surprenant, voire incongru, si une série de réformes successives n'avait fini par dénaturer le système français de protection sociale et le transformer d'un système d'assurance à un système d'assistance élargie.

Rappelons d'abord que, la découverte de la technique de l'assurance et son intégration au système salarial avait été une révolution dans le dernier quart du XIX^e siècle. Le caractère révolutionnaire de l'assurance provient de ce qu'elle permet d'échapper à l'assistance. Avec l'assurance, je me prends en charge, puisque je verse une cotisation de mes deniers et je bénéficie de la solidarité collective en cas d'accident. Avec l'assistance, je dépends de la bienveillance d'autrui. Certes, l'assistance de l'Etat n'a pas cette conséquence sur la dignité humaine qui fait qu'il est plus difficile de recevoir que de donner mais il ne s'agit pas moins d'un système d'aide sans contribution préalable par lequel je ne me prends pas en charge moi-même. On comprends l'enthousiasme de Jean Jaurès, à la Chambre des députés, lors de la séance du 12 juillet 1905 : « Nous sommes sûrs qu'un jour c'est l'organisation générale et systématique de l'assurance étendue à tous les risques qui se substituera à l'assistance... »

Ici comme ailleurs, on peut s'interroger sur la lisibilité des réformes qui ont été menées dans ce domaine. D'abord, l'assurance sociale est une technique qui permet de mettre la société civile face à ses responsabilités. En particulier, elle oblige les gestionnaires des régimes à ajuster leurs recettes aux prestations versées sans avoir besoin de passer par l'autorisation du Parlement. Au lieu de cela, les hommes politiques ont été enchantés de bénéficier de la reconnaissance publique pour l'amélioration de la couverture sociale jusqu'au jour où ils se sont retrouvés sous le feu des critiques quand il a fallu l'ajuster à la baisse.

Ensuite, la base de la cotisation d'assurance a été progressivement élargie à l'ensemble des revenus, hormis pour les retraites qui avaient entre temps organisé un système complexe de compléments. On avait alors déjà quitté le domaine de l'assurance. Un pas supplémentaire a été franchi pour les salaires inférieurs à 1,8 SMIC pour lesquels les cotisations sociales employeur sont prises en charge par le budget public.

Au final, il n'y a plus réellement d'assuré social mais seulement des créanciers de l'Etat, pour l'ensemble des besoins sociaux. La différence entre un pur système béveridgien auquel cette transformation ressemble, c'est que ce dernier promet un filet de sécurité et qu'il laisse aux particuliers le soin de se procurer par eux-mêmes une protection complémentaire. Au contraire, dans le cas français, l'attente porte sur une couverture la plus complète possible.

Est-il encore possible de réformer ce système pour lui donner davantage de lisibilité ? Assurément, il faut trouver le moyen de remettre la balle dans le camp du citoyen en matière de protection sociale avant que l'allongement de la durée de la vie ne se traduise par un épuisement des budgets sociaux. Rappelons que l'on évalue le coût supplémentaires des retraites de 3 à 5 points de PIB d'ici à 2050 et qu'il est vraisemblable qu'il en soit de même pour les soins de santé.

Pour donner une piste concernant le système de santé, on pourrait imaginer que la cotisation sociale versée par l'employeur alimente un budget de sécurité sociale public. Le salarié recouvrerait le choix de s'assurer ou non d'une part, de faire appel à des caisses privées ou publiques d'autre part pour l'équivalent de la part salariale. Bien entendu, les prestations financées par la cotisation employeur représenteraient un filet de sécurité dont il faudrait définir l'exacte teneur. Pour le système de retraite, la Suède a ouvert une voie intéressante avec les « comptes notionnels » qui permettent de créer des droits sociaux en liaison étroite avec la contribution effective de chaque salarié.

Une telle évolution heurte doublement nos sensibilités. Elle les heurte parce que nous avons vraiment imaginé que nous sortirions la société « du besoin et du risque ». Il faut savoir tenir compte du fait que la rareté est toujours présente dans nos sociétés d'abondance. Elle les heurte aussi parce nous avons imaginé pouvoir le faire de façon universelle. En réalité, en matière de santé comme en matière de retraite, les évolutions dans les structures mentales obligent à réintroduire un peu de responsabilité individuelle. Qu'on songe aux ravages de l'obésité aux Etats-Unis... en pensant qu'il y a assez peu de raisons pour qu'ils épargnent la France !

Conclusion

Les réformes sont devant nous. L'efficacité économique repose désormais sur la neutralité fiscale, particulièrement en ce qui concerne les formes d'accumulation du capital. D'autres l'ont compris et nous les accusons de dumping fiscal. La notion de justice sociale avait été transformée en une sorte de créance indéfinie sur les ressources collectives. Celles-ci sont désormais trop limitées pour ne pas se souvenir que, dans ce concept, il s'est toujours trouvé la notion de contribution des parties au tout.

3. De quelques urgences

Il n'est pas sûr que la France engage jamais l'une ou l'autre des réformes qui ont été évoquées ici et cela même si, à des degrés divers et sous des formes variées, elles ont été entreprises à l'étranger. A défaut, il y a quelques domaines où le retard dans la décision pourrait compromettre l'avenir.

A. Assurer la pérennité du capital des PME

Durant les années 1960, un mouvement de panique a saisi les dirigeants des grandes entreprises qui avaient été créées pour 99 ans... un siècle plus tôt. Suivant la législation, les entreprises centenaires auraient dû être dissoutes puis reconstituées. A chaque étape, des droits importants étaient à prévoir. Heureusement, le ministre de l'économie et des finances de l'époque s'est montré conciliant et a permis la poursuite des activités sans faire valoir les droits de l'Etat moyennant une compensation relativement modeste. Aujourd'hui, le problème se pose pour près de 500 000 PME qui devront changer de dirigeant dans les dix prochaines années. Les coûts de transmission sont importants et, jusqu'à présent, le législateur a manqué d'audace et d'imagination ; il traite les aspects problématiques de la question au lieu de traiter le problème lui-même.

Il ne s'agit pas seulement de favoriser la transmission anticipée par donation ; encore faut-il que l'entreprise soit donnée à quelqu'un qui ait assez de talent pour lui faire prendre de la valeur ! Il ne suffit pas de traiter le problème des plus-values de cession pour le créateur d'entreprise – encore faut-il le faire ! – il faut le laisser choisir le moment où il estime que sa création sera portée à un plus grand achèvement par une cession appropriée ! Il ne suffit pas d'améliorer le sort fiscal des actionnaires non-dirigeants – encore faut-il le faire ! – il faut les laisser libre de céder leurs titres dès lors qu'ils pensent qu'ils sont susceptibles de faire un meilleur usage de leur capital. Assurément, le législateur applique une logique patrimoniale dans un domaine qui relève d'abord de la logique économique.

Le problème est pourtant simple : tout impôt qui porte sur la transmission d'une PME sera finalement supporté par l'entreprise elle-même, avant ou après sa cession ; toute réserve sur la date de transmission ou sur les délais de détention des titres freine la mobilité du capital qui, sans être un objectif en soi, peut être le moyen d'une plus grande créativité et d'une meilleure productivité. Ce ne sont pas les délais de paiement qui amélioreront la situation à terme car ils ne font que retarder le moment où l'entreprise devient rentable pour le repreneur.

On peut donc se demander ce qui empêche d'appliquer aux PME ce que l'on a accepté d'appliquer aux grandes entreprises. La réponse tient au fait que, dans un cas, c'est l'entreprise que l'on exonère ; dans l'autre, c'est un individu. Cependant, l'entreprise exonérée a pu accroître la richesse de ses propriétaires. C'est vraisemblablement cela que l'on refuse d'admettre pour les dirigeants de PME. Il ne s'agit pas pour autant d'un enrichissement sans cause et il est plus d'un dirigeant de PME qui y a laissé ses week-end.

S'il manquait enfin un argument, souvenons-nous qu'en un siècle et trois transmissions, à un taux moyen de 33 %, le capital aura été absorbé à 100 % par l'Etat !

B. Appliquer le principe de subsidiarité en rapprochant le niveau de la recette du niveau de la dépense – le cas des collectivités territoriales

Lorsqu'on voit comment les entreprises organisent l'autonomie budgétaire de leurs filiales, de leurs ateliers ou de leurs services, on ne peut qu'être stupéfait de constater à quel point les collectivités territoriales sont sous tutelle en ce qui concerne leurs ressources. Après deux siècles de développement économique, elles ne disposent toujours pas d'une assiette moderne sur laquelle elles puissent moduler les taux de manière simple et efficace. Or, ce qui était un retard devient aujourd'hui un frein incontestable à la responsabilisation des acteurs. Sans doute chacun y trouve t'il son compte : l'Etat lorsqu'il tient le cordon des dépenses et, en même temps, communique sur sa sollicitude pour les besoins locaux, les collectivités territoriales lorsqu'elles peuvent faire financer des dépenses locales par l'Etat. Mais, au final, tout le monde est perdant car ce processus ne comporte aucune régulation.

Pour les collectivités territoriales, la règle devrait être le financement local, l'exception la solidarité nationale. Encore faudrait-il préciser ce que l'on entend par là et dans quel domaine elle est à même de s'exercer. Des progrès ont certainement été réalisés avec les contrats de plan entre l'Etat et les Régions. Mais il est loin d'être évident que les transferts obéissent à des règles et il est plus que probable qu'ils soient bien plutôt l'objet de jeux d'influence.

Revenons à la règle : pour que le financement puisse être local, il faut qu'il soit possible localement. Cela suppose des ressources fiscales autonomes dont les autorités locales doivent être responsables devant leur électeur. Comment inventer une taxe d'assiette locale qui tienne compte de cette réalité et permette une certaine transparence ? Peut-on présenter quelque chose de simple qui assure les collectivités locales d'un certain rendement ? Pour l'heure, le principe suivi est simple : « un bon impôt est un vieil impôt » ? Mais ce principe aboutit à ce que les ressources fiscales locales ne s'accroissent pas à due proportion de leurs besoins.

Le ticket d'entrée dans la société pourrait être une taxe d'habitation forfaitaire, complétée par une part locale de l'impôt sur le revenu. Voilà une mesure simple, transparente, bien plus lisible que la part locale de la TIPP ! Quant aux entreprises, la taxe professionnelle pourrait être transformée en points de TVA destinés aux collectivités locales. Cela aurait l'immense avantage de produire une déductibilité de la taxe sur les produits destinés à l'exportation.

Pourquoi une taxe d'habitation forfaitaire ? Tout simplement au nom de la neutralité fiscale. Supposons en effet que deux voisins aient un tropisme différent. Le premier, du style globe trotteur, ne manque aucun voyage. Aucun pays au monde ne lui est inconnu. Par contre, son logement ressemble à un QG de campagne entre deux manœuvres. Il n'y a d'ailleurs fait aucun investissement pour le mettre aux normes du progrès économique, de la domotique par exemple. Son voisin est vraiment casanier et, sur la base d'un logement en tout point identique, il investit régulièrement dans des aménagements avec les meilleurs matériaux. Il est évident qu'une taxe d'habitation qui actualiserait les valeurs vénales aboutirait à une taxation plus élevée du second que du premier. Or, pour continuer notre exemple, ils ont le même revenu et en épargnent la même proportion. Ils ont tous les deux payé la TVA sur leur consommation, le premier sur ses voyages (encore qu'une bonne part d'entre eux se soit déroulée à l'étranger – ce qui a accru l'emploi dans ces pays), le second sur les travaux qu'il a fait faire par des artisans locaux. La valeur exemplaire de cette simulation consiste à montrer que l'interférence de taxes entraîne une illisibilité radicale du système : si, nous l'avons vu, l'actualisation des bases fiscales locales se justifie du point de vue de l'ISF, il n'en est plus de même du point de vue de la taxe d'habitation !

Pourquoi des points de TVA en matière de taxe professionnelle ? Tout simplement parce que l'on taxe non pas la cause de l'enrichissement mais son résultat en termes de revenus. A priori, il ne devrait pas être difficile de maintenir la taxe existante et d'en transformer le montant en points de valeur ajoutée ce qui n'aurait aucun effet sur les prix. On pourrait ensuite prévoir une période de transition pendant laquelle les taux seraient lissés d'une entreprise à l'autre. Par la suite, les Régions pourraient moduler les taux de TVA selon leurs besoins et les habitants de ces régions pourraient se souvenir que leurs impôts sont liés à des services publics auxquels ils sont attachés. La focalisation sur l'unicité des taux de TVA sur le territoire national est sans doute un réflexe qui n'a pas de racines historiques bien longues et qui paraît de peu de consistance dans le cadre de la construction européenne.

Parallèlement, une réforme de ce type devrait nécessairement être couplée à une meilleure définition des responsabilités territoriales. On sait aujourd'hui l'enchevêtrement des processus de décisions locaux. On pourrait imaginer que la réforme profite d'une certaine maturité des unions de commune pour décider que les taux additionnels sur l'impôt sur le revenu ou la TVA seraient perçus au niveau où les sommes sont dépensées. Certes, c'est déjà le cas, mais ce serait l'occasion d'accélérer le processus de constitution de communautés de communes. On pourrait, en allant plus loin, en profiter pour affermir quelques principes et réorganiser certaines organisations quant au niveau des responsabilités territoriales.

C. Travailler à la constitution d'une base fiscale unique avec nos partenaires européens

On se plaint chaque jour du dumping fiscal en Europe comme d'une des causes de nos difficultés. Il serait sans doute avisé de se mettre au travail pour définir une base fiscale commune. On est en très proche pour la TVA. Cela permettrait de saisir les avantages et les inconvénients des solutions imaginées ici ou là pour traiter des problèmes fiscaux identiques. Par ailleurs, les différences de taux apparaîtraient pour ce qu'elles sont réellement, à savoir des différences de niveaux de prélèvements qu'il serait loisible de comparer aux services rendus en contrepartie. Les évaluations de taux apparents donnent, en général, des résultats très différents des taux *ex ante*.

Tous les impôts sont concernés, mais il y a une urgence particulière à faire aboutir les travaux de recherche rapidement pour plusieurs raisons. En premier lieu, la liberté d'implantation en Europe n'a qu'une signification réduite tant qu'un effort vers davantage de transparence n'a pas été réalisé. Ensuite, la création d'une véritable conscience commune européenne ne peut se réaliser que grâce à un rapprochement des peuples dans la vie quotidienne. Or, pour n'être pas réservée à une élite prise en charge par son entreprise, la mobilité du facteur travail doit pouvoir se faire dans un cadre fiscal et social accessible à tous. Il serait quand même regrettable que l'unification fiscale européenne se fasse à coup de contentieux devant la Cour européenne.

Parallèlement à ce travail de réflexion sur la constitution d'une base fiscale unique européenne, on pourrait faire émerger progressivement la réalité du prélèvement européen. Il est difficile de faire prendre conscience de la réalité de l'Europe lorsque les ressources que le Parlement européen contrôle sont obtenues en catimini, par un reversement de TVA. Un pourcentage additionnel porté sur la feuille d'impôt direct serait sans doute douloureux dans la situation actuelle mais donnerait une consistance plus politique aux instances européennes. Il n'est pas de taxation sans représentation : les citoyens se sentiraient européens à hauteur de leur contribution. Les Français en particulier seraient peut-être amenés à réviser leur jugement sur une Europe qu'ils qualifient de bureaucratique et à laquelle néanmoins, ils refusent d'accorder un fondement véritablement politique.

Conclusion

L'idée qu'il faille faire une réforme fiscale peut paraître effrayante. Les réformes fiscales d'hier (TVA, IGF puis ISF, CSG à la limite) ont été mises en place pour accroître les prélèvements dans un contexte de croissance inflationniste. S'il devait y avoir des réformes fiscales, même si elles ne portent que sur les structures, ce serait dans un contexte de baisse des impôts, avec une inflation sous contrôle et dans un contexte de croissance faible.

Pour bien montrer le rôle de l'inflation dans les recettes fiscales, il faut se souvenir que l'équipe de Ronald Reagan s'était attachée à montrer que le déficit budgétaire enregistré après la réforme fiscale de 1981 provenait moins de la politique de réduction des taux d'imposition que du retournement de la politique monétaire qui, en ramenant l'inflation à des étages raisonnables, avait parallèlement diminué les recettes fiscales ! En Europe, aujourd'hui, l'inflation est sous contrôle de la Banque centrale européenne. Celle-ci n'a pas l'intention de s'écarter des ses objectifs et pourrait même durcir la politique monétaire si les déficits budgétaires s'accroissaient dans la zone euro.

Quant à la croissance, on sait aujourd'hui qu'elle est obtenue sous réserve de l'attractivité des territoires et que celle-ci a un fort contenu fiscal. L'équation est donc devenue bien difficile à résoudre. On aurait envie de reprendre la formule de Jacques Rueff qui nous ramène cinquante ans en arrière (c'était en 1958) : « en somme, l'alternative, c'est la faillite ou le miracle ». Ce fut le miracle de l'entrée dans le Marché Commun. Devons-nous craindre la faillite qu'un isolement au sein de l'Europe produirait certainement en nous laissant à nos divisions, c'est-à-dire, au sens étymologique, à nos démons ?