

MICHEL JOBERT

*Fiscalité et progrès :
supprimer l'impôt sur le revenu*

Les observateurs de la réalité économique française ont coutume d'affirmer que « le consensus fiscal » n'existe pas dans un pays où la fuite des capitaux et la fraude font partie, en quelque sorte, de son paysage quotidien.

En fait, chacun s'accommode de cette situation. L'État joue de la complication réglementaire pour élever, sans trop l'avouer, le niveau des prélèvements obligatoires : 35 % du produit intérieur brut en 1971, 43 % en 1981.

L'administration se réfère au niveau élevé de fraude pour intensifier et perfectionner sa mission de contrôle et inquiète ainsi davantage des contribuables prompts à se révolter en paroles contre le poids de l'impôt, à se débrouiller comme ils peuvent et, pour les moins habiles ou les moins informés, à se décourager.

Depuis 1974, j'affirme que l'IRPP, l'un des sigles qui accompagnent avec le plus de constance la vie quotidienne des Français, est l'illustration et le cœur de ce blocage de notre fiscalité. Non point que l'impôt sur le revenu soit l'élément essentiel des recettes de l'État : représentant 20 % du budget de l'État, à peine 10 % de l'ensemble des prélèvements obligatoires auxquels sont soumis les Français, 4,8 % du produit intérieur brut, l'IRPP n'est pas, en termes chiffrés, le monument fiscal que l'on décrit trop souvent.

Cependant, pour beaucoup de citoyens, riches ou non, l'impôt, c'est d'abord l'impôt sur le revenu, qui retranche pour 10 à 50 % ce qu'ils croyaient avoir justement gagné l'année précédente.

Le débat sur l'IRPP est déterminant pour notre avenir économique, moins par ce que représenterait en manque à gagner sa disparition (l'équivalent de deux déficits budgétaires moyens), mais à cause du pouvoir d'inertie et de complication que cette institution a favorisé depuis trente-cinq ans.

Evoquant un jour la fuite des capitaux, j'avais écrit que la Suisse voisine est « le miroir de nos inconséquences ». On pourrait, de la même manière, estimer que l'impôt sur le revenu est le reflet de notre entêtement. De réformes en retouches, la fiscalité française cumule aujourd'hui les inconvénients d'un mauvais rendement, d'une complication excessive et d'une méfiance populaire.

Puisque la réforme fiscale est impossible, engageons sans tarder une révolution, qui aurait l'avantage de remettre un peu de clarté dans les esprits et dans la vie économique.

I. — RÉVOLUTION DES MENTALITÉS

L'impôt n'est pas seulement un moyen d'obtenir des recettes pour l'État et de financer des dépenses publiques, et l'instrument — bien surfait — d'une égalisation des revenus, mais aussi l'un des symboles les plus évidents de l'intégration sociale des individus.

A cet égard, une discrimination trop poussée dans le régime fiscal, même inspirée de « bons motifs », comporte des inconvénients non négligeables, met à jour des inégalités ressenties profondément dans l'inconscient collectif, alors même que l'on souhaite les gommer.

Ainsi, l'impôt sur le revenu fractionne le corps social en catégories, incite au « chacun pour soi » et comporte une dimension psychologique sans commune mesure avec son poids réel dans l'édifice fiscal de la nation.

L'impôt et la liberté

Avec la Police, l'Armée et la Monnaie, l'Impôt est sans doute l'une des composantes du pouvoir régalién de l'État que le citoyen considère inévitable pour la bonne marche de la société.

L'IRPP demeure et demeurera suspect à une majorité de Français, puisqu'il impose un face à face — bien sûr ressenti comme inégal —

entre l'individu de l'Etat. Pour s'en convaincre, il suffit de lire la première page de la déclaration annuelle des revenus sur laquelle, d'une écriture généralement distinguée, le responsable gouvernemental des impôts s'adresse à chacun des Français en particulier ; celui-ci a l'impression, vite confirmée dans le questionnaire annexé, que l'Etat souhaite le regarder au fond des yeux.

Dans la vie de nos démocraties, où l'autonomie du citoyen paraît une idée neuve, la distance entre le pouvoir fiscal et le contribuable doit être respectée.

Dans cet esprit, l'IRPP apparaît dépassé puisqu'il exclut la notion même du choix et ce, sur un résultat précieux pour l'individu : le fruit de son travail. Il frappe en effet au plus mauvais moment, celui où le titulaire d'un revenu s'interroge sur la destination de celui-ci. Avant même qu'il examine l'alternative : soit dépenser, soit épargner, on l'en dépouille d'une part substantielle.

Tout le comportement économique de l'individu est ainsi faussé dès le départ. Une fiscalité de liberté implique que le choix de l'assiette sur laquelle il sera imposé lui soit reconnu dans toute la mesure du possible. Telle est la logique de la liberté.

L'exigence de liberté dans l'élaboration même de notre fiscalité est évidente, en une période où l'augmentation de la pression fiscale s'accompagne mécaniquement d'une multiplication des contrôles qu'exerce l'Etat sur le citoyen en vue d'éviter la fraude.

Par une tendance naturelle, l'administration utilise des moyens de plus en plus sophistiqués pour ses vérifications, raffine ses contrôles, augmente ses effectifs.

Fondée sur des prémisses indiscutables (recherche de l'équilibre budgétaire, souci de redistribution, proclamation de l'égalité des citoyens devant l'impôt), la fiscalité peut devenir l'un des moyens essentiels par lesquels l'Etat accroît son pouvoir sur la société en une époque où la facilité d'emploi des fichiers informatiques ne s'accompagne pas de garanties juridiques suffisantes en faveur du citoyen.

Afin d'éviter des tentations néfastes pour la démocratie, il est judicieux de concevoir des impôts assis sur l'acte économique plutôt que sur la situation individuelle. A cet égard, la TVA présente moins de risque que l'impôt sur le revenu, un impôt sur les successions est plus logique que la taxation annuelle de la fortune.

Le débat sur la fiscalité permet de rappeler que la responsabilité des citoyens est un gage essentiel de démocratie, mieux, permet de vivifier cet élémentaire comportement de la vie sociale qu'est le civisme.

L'impôt et le civisme

Les seuls bons impôts sont ceux qui engendrent naturellement peu de fraude. Celle qui s'attache à l'IRPP représente environ le tiers de son produit, proportion considérable.

Chaque réforme apporte son lot de solutions contre la fraude avec des résultats peu probants depuis trente ans. La fraude sur la TVA, de l'ordre de 10 à 12 %, semble modérée en comparaison, et pourrait sans doute être réduite de manière significative si les moyens de l'administration fiscale étaient mieux employés à la surveillance de l'imposition indirecte.

L'IRPP est avant tout un impôt sur le salaire et un impôt réduisant tout revenu à l'apparence d'un salaire facilement calculable. Alors chacun façonne comme il le peut une façade impeccable derrière laquelle s'abritent, d'autant plus que l'impôt semble lourd, avantages divers et revenus « au noir ». Bref, nous subissons chaque année davantage le charme discret de l'économie duale.

Le bon sens commande d'enlever toutes justifications morales à la fraude, voire de développer en France l'esprit civique, bien essoufflé quand il s'agit d'affaires fiscales.

Trois conditions sont nécessaires à cet égard ; les Français doivent avoir l'impression :

- de ne pas être taxés à un niveau insupportable ;
- d'être taxés en fonction des besoins économiques du pays ;
- d'être taxés équitablement.

L'IRPP ne remplit aucune de ces conditions et pourtant il reste encore, dans l'inconscient collectif, l'impôt de la justice fiscale.

L'impôt et la solidarité

Si, à l'origine, l'impôt ne sert qu'à remplir les caisses de l'État, il apparaît au XX^e siècle comme un instrument possible de redistribution des richesses entre les citoyens.

Historiquement, la notion de solidarité est introduite dans les finances publiques par le biais de la fiscalité, essentiellement celle touchant les revenus. Mais depuis la Libération, on cherche à redistribuer « le gâteau », d'abord par les transferts sociaux et des prestations diverses, et ensuite seulement à travers le système fiscal.

L'impôt sur le revenu, fraudé comme on l'a vu, au rendement faible par rapport au budget social de la nation, apparaît davantage

comme un reliquat des tentatives égalitaires du début du siècle que comme l'instrument adéquat d'une nécessaire redistribution.

L'illusion entretenue à cet égard par l'IRPP est accentuée par l'absurdité du système de quotient familial. L'économie d'impôt accordée par la collectivité grâce au quotient familial est d'autant plus importante que les revenus de la famille sont élevés. Malgré le plafonnement à 7 500 F par demi-part décidé pour 1982, la répartition de l'aide fiscale n'en reste pas moins inégalitaire.

— 60 % de celle-ci bénéficie à un quart de familles et les 2,2 % de familles les plus aisées, visées par le plafonnement, bénéficieront de 11,5 % de l'aide, au lieu de 17 % auparavant.

On le voit bien, la suppression de l'impôt sur le revenu ne mettrait nullement en cause la mission de redistribution qui incombe naturellement à l'Etat ; celui-ci peut imaginer, pour ce faire, une politique sociale hardie.

L'impôt doit cesser d'être en ce domaine l'alibi de nos bonnes consciences. Il serait déjà très important que la structure fiscale française ne soit pas en contradiction avec les objectifs de liberté et d'équité si souvent proclamés. La TVA, qui est un impôt de liberté, peut être aménagée plus équitablement grâce à des taux progressifs. L'impôt sur les successions, qui s'inspire de l'égalité, doit pouvoir être accepté par le citoyen s'il est conforme aux traditions et au bon sens de ce pays.

L'IRPP ne remplissant guère le seul rôle qui justifie encore son maintien dans la structure fiscale française, sa suppression peut être décisive pour transformer en profondeur des comportements économiques et sociaux hérités du XIX^e siècle.

II. — RÉVOLUTION DES COMPORTEMENTS

Dès lors qu'il ne remplit pas bien son rôle de redistribution, l'impôt, dit de la justice fiscale, est le prélèvement le moins accepté par les Français. Mais les expériences étrangères (Grande-Bretagne, Suède, notamment) soulignent également son caractère anti-économique, au regard des exigences des sociétés postindustrielles.

Celles-ci en effet ont dû faire face à une révolution technologique sans précédent qui ne s'est guère accompagnée d'une transformation équivalente des comportements sociaux, des règles de la gestion publique, de la formation et de l'information des citoyens et, ce qui est moins étonnant, des pensées économiques.

Aujourd'hui pourtant, les responsables des nations occidentales

sont obligés de constater que les recettes traditionnelles échouent, quels qu'en soient les inspireurs.

La transformation profonde de notre fiscalité peut être l'occasion de privilégier enfin dans nos comportements économiques et sociaux l'initiative, la cohérence et la simplicité.

L'impôt et le coût d'entreprendre

Répetons-le, la fiscalité n'est pas neutre. Elle représente une arme décisive pour orienter l'activité, encourager l'esprit d'entreprise... ou le décourager.

La finalité de l'impôt ne doit être ni de jouer les redresseurs de torts dans une complexité qui finit par être une hypocrisie, ni de paralyser l'activité qui le supporte.

Une nouvelle fiscalité peut favoriser l'initiative et l'esprit d'entreprise, à condition que l'individu dispose de *tout* le produit de son effort et puisse le répartir librement entre une dépense et la constitution d'un capital.

L'impôt sur le revenu enlève toute rationalité aux actes des agents économiques ; à travail égal il n'y a pas salaire net égal, non seulement en raison de la fraude et du quotient familial mais aussi du fait de multiples abattements et déductions qui s'appliquent à la base de l'impôt. Quarante-cinq catégories de salariés recensés bénéficient de cette générosité et les professions non salariales ne leur cèdent en rien sur ce point.

Toute politique en faveur de l'épargne ou de la création d'entreprises est ainsi handicapée dès le début par cette trouble complexité.

Certaines écoles économiques, les post-keynésiens notamment, ont considéré qu'il fallait par le biais de la fiscalité décourager la formation de ce qu'ils qualifiaient « d'épargne excessive et stérile ».

Aujourd'hui, nous cherchons au contraire à favoriser l'épargne, dont la faiblesse durable s'est traduite par une stagnation des investissements. Pour encourager les actes d'épargne individuelle, que n'a-t-on imaginé ! Détaxer réellement l'épargne implique en fait de remplacer l'imposition du revenu par celle de la dépense.

Parce que le mythe de l'impôt sur le revenu a tenu bon depuis l'après-guerre, la France a préféré exonérer un certain nombre de placements, sans, bien entendu, que cette manière d'échapper à l'impôt ait l'effet attendu sur le comportement des épargnants. On oubliait seulement que ceux-ci sont également des consommateurs et qu'il est vain de diviser artificiellement le comportement des acteurs économiques en fonction de la destination de leur revenu.

L'exemple des salariés voulant « se mettre à leur compte » est significatif ; combien de cadres n'ont pu réaliser leur rêve de créer une entreprise, et donc des emplois, faute d'avoir pu constituer une épargne suffisante, à partir de revenus sérieusement amputés par l'IRPP.

De même, le principe de la progressivité inspiré du souci d'égalisation trouve vite ses limites. Car de deux choses l'une : ou bien ce souci est poussé jusqu'à sa logique ultime et entraîne une fuite des cerveaux, décourage l'initiative ; ou bien il est appliqué, comme en France, avec modération (les tranches élevées du barème sont les plus étalées) et le fisc, sans gêner les vrais riches, pénalise en priorité ces faux riches que sont les salariés du milieu de l'échelle sociale, et n'assure guère de redistribution significative en faveur des vrais pauvres.

L'impôt et la gestion publique

Pénalisant l'initiative individuelle par sa complexité et son archaïsme, la fiscalité actuelle ne favorise pas non plus la cohérence des politiques économiques et budgétaires suivies par l'Etat.

La théorie selon laquelle l'impôt indirect, la TVA, serait inflationniste et l'impôt annuel sur le revenu anti-inflationniste, s'intègre à la liste des idées reçues qui ne rencontrent depuis des années aucune démonstration convaincante.

Certes, un choix délibéré en faveur de l'imposition indirecte supposerait une hausse de la TVA de un ou deux points et la création d'un taux élevé sur les produits de luxe. La hausse des prix qui résulterait de ces mesures serait mécanique, mais il ne s'agirait en aucune façon d'une contribution durable au phénomène inflationniste qui mine la société française.

A cet égard, les effets pervers de l'impôt sur le revenu sont particulièrement étendus. Le décalage entre la date de paiement de l'impôt et celle de l'établissement de l'assiette incite Pouvoirs publics et particuliers à jouer le jeu insidieux du rattrapage et de l'anticipation. Ne voit-on pas que les citoyens organisés, que les groupes de pression cherchent à se prémunir de l'impôt et y réussissent le plus souvent au détriment du niveau des prix ?

Contrairement à des impôts « clairs » comme la TVA, l'impôt sur les sociétés ou l'impôt sur les successions, l'IRPP n'impose pas une gestion rigoureuse de la part de l'Etat. La hausse de la TVA a des conséquences immédiates sur l'indice des prix ; le taux d'imposition des sociétés est fixé une bonne fois pour toutes. Par contre l'impôt

sur le revenu peut être « aménagé » au gré des besoins conjoncturels ou des *a priori* politiques. Il est devenu une facilité budgétaire à laquelle on recourt sans souci primordial de rigueur et de cohérence ; que l'on songe, par exemple, à l'influence de l'IRPP dans le choix du départ en retraite : au moment où le gouvernement souhaite avancer l'âge de la retraite, l'échéance fiscale de « l'année suivante » dissuade à merveille les salariés de répondre à ce vœu.

L'impôt et la simplicité

Je l'ai souvent affirmé, une fiscalité est utile pour l'économie et la société si elle est acceptée et si elle est simple. Pour ce faire, elle doit être fondée sur des assiettes clairement déterminées et sur des modalités de recouvrement respectant le citoyen.

C'est pourquoi je propose depuis huit ans de supprimer l'impôt sur le revenu et de simplifier nos finances publiques ; les recettes seraient constituées pour plus de la moitié par la TVA, dont les taux pourraient davantage être fixés en fonction de l'utilité sociale des biens auxquels ils s'appliquent. L'impôt sur les sociétés étant maintenu, les dissolutions de sociétés dont les activités seraient reprises par des individus pourraient être réprimées, au besoin, par application de la théorie de l'abus de droit. Dans un deuxième temps, la fiscalité des sociétés de personnes devrait être aménagée.

L'autre volet de cette réforme traiterait de l'imposition du capital, sujet que l'opinion française n'aime guère examiner en face. Seule la suppression de l'IRPP peut offrir l'occasion aux Pouvoirs publics de démontrer aux contribuables « libérés » la nécessité d'une imposition du capital, juste socialement et non pénalisante pour l'initiative.

De ce point de vue, un véritable impôt sur les successions peut être proposé. Par rapport à l'impôt annuel sur la fortune — pierre ajoutée à l'édifice bureaucratique — une telle taxation possède l'avantage d'assurer un rendement satisfaisant, d'être économiquement logique et moralement juste. Le rapport Méraud, publié en 1979 et laissé dans les tiroirs, soulignait l'intérêt et le réalisme d'une telle refonte.

Malgré d'incessantes retouches, la fiscalité est accumulation davantage que système. Ainsi sa réforme, toujours annoncée, risque de n'être jamais faite, surtout si l'on veut investir l'impôt d'une symbolique et de tâches qui ne sont pas les siennes. Son seul rôle

devrait être d'alimenter les caisses de l'État, sans plus d'ambition morale ou idéologique, en freinant le moins possible l'activité économique et en atteignant le moins possible la liberté de l'individu de choisir l'usage qu'il fera du fruit de son travail. Il revient à l'État de répondre par sa cohérence et sa générosité à l'attente collective d'une plus grande solidarité.

Les idées de bons sens — commun si l'on veut — deviennent des idées neuves dans une civilisation qui accumule les complications et les techniques, sans découvrir le moindre sagesse et la moindre lueur sur sa destination. Essayons, avec l'impôt, de ne pas nous empoisonner de théories et d'illustrer les vertus de la simplicité et de l'initiative.

A bien voir, ce serait une révolution !

RÉSUMÉ. — *L'impôt sur le revenu est un reliquat des tentatives égalitaristes du début du siècle et non le moyen adéquat d'une nécessaire redistribution des richesses entre les citoyens.*

Compliqué et tenant une place réduite (10 %) dans l'ensemble des prélèvements obligatoires, l'IRPP ne peut être l'impôt de la justice fiscale.

Rendant inévitable la dialectique « fraudes-contrôles », il n'est pas l'impôt de la démocratie et de la responsabilité des citoyens.

Décourageant l'initiative et contribuant à l'inflation, il n'est plus adapté aux besoins des sociétés postindustrielles.

Une fiscalité de liberté suppose la suppression de l'impôt sur le revenu, afin que le citoyen puisse disposer de tout son revenu et choisisse librement, soit de consommer, soit de constituer un capital. Dans le premier cas, il est taxé sur les dépenses, dans le deuxième, le capital qu'il constitue est imposé au moment des successions, dans le cadre d'une fiscalité renouvelée, moralement juste et économiquement efficiente.

Michel JOBERT. — Taxation and progress : the suppression of income tax.

The income tax is what remains of some attempts at the beginning of this century to achieve more equality and cannot be held as an adequate mean of redistributive wealth among citizens.

Being at the same time most sophisticated and representing only a small part percentage (10 %) of all the taxes, the income tax cannot be considered as a mean to fiscal justice.

It leads inevitably to the well-known dialectical-effect « fraud and controls », and this is not a tax for the purpose of democracy, which sets the citizen in front of his own responsibility.

Moreover it largely contributes to prevent any kind of private initiative and to speed up inflation-tendencies ; therefore, it is no more adapted to the requirements of postindustrial societies.

The necessities of freedom imply that the income tax would be suppressed. In order that each citizen may dispose of the whole amount of his income and be able to choose freely whether to spend it or to capitalize.

In the first case, the taxes will be paid on the expenses. In the second case, there will be taxes on the capitalized-amount under the form of a new death-duties-system.

This will prove to be both fair on the grounds of morality and more efficiency economically speaking.