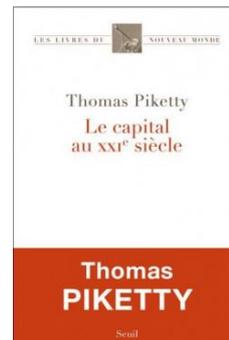


Un impôt mondial sur le capital Thomas Piketty, 2013

Pour réguler le capitalisme patrimonial mondialisé du XXI^e siècle, il ne suffit pas de repenser le modèle fiscal et social du XX^e siècle et de l'adapter au monde d'aujourd'hui. Une réactualisation adéquate du programme social-démocrate et fiscal-libéral du siècle dernier est certes indispensable, comme nous avons tenté de le montrer dans les deux chapitres précédents, où nous nous sommes intéressés à deux institutions fondamentales inventées au XX^e siècle, et qui doivent continuer de jouer un rôle central à l'avenir : l'État social et l'impôt progressif sur le revenu. Mais pour que la démocratie puisse reprendre le contrôle du capitalisme financier globalisé de ce nouveau siècle, il faut également inventer des outils nouveaux, adaptés aux défis du jour. L'outil idéal serait un impôt mondial et progressif sur le capital, accompagné d'une très grande transparence financière internationale. Une telle institution permettrait d'éviter une spirale inégalitaire sans fin et de réguler efficacement l'inquiétante dynamique de la concentration mondiale des patrimoines. Quels que soient les outils et les régulations qui seront effectivement mis en place, il importe de les évaluer à l'aune de ce système idéal. Nous allons commencer par analyser différents aspects pratiques liés à cette proposition, puis nous la mettrons en perspective dans le cadre plus général des réflexions autour de la régulation du capitalisme, de l'interdiction de l'usure jusqu'à la régulation chinoise du capital.



L'impôt mondial sur le capital : une utopie utile

L'impôt mondial sur le capital est une utopie : on imagine mal à brève échéance l'ensemble des nations du monde s'accorder sur sa mise en place, établir un barème d'imposition s'appliquant à toutes les fortunes de la planète, puis répartir harmonieusement les recettes entre les pays. Mais c'est une utopie utile, me semble-il, pour plusieurs raisons. Tout d'abord, même si cette institution idéale ne se met pas en place dans un futur prévisible, il est important d'avoir ce point de référence présent à l'esprit, afin de mieux évaluer ce que permettent et ne permettent pas les solutions alternatives. Nous verrons qu'à défaut d'une solution de cette nature, qui dans sa forme complète exige un niveau très élevé et sans doute peu réaliste à moyen terme de coopération internationale, mais qui peut très bien se mettre en place de façon graduelle et progressive pour les pays qui le souhaitent (pour peu qu'ils soient assez nombreux, par exemple au niveau européen), il est probable que prévaudront diverses formes de repli national. On assistera par exemple à différentes variantes de protectionnisme et de contrôle des capitaux, plus ou moins coordonnées. Ces politiques mèneront sans doute à des frustrations, car elles sont rarement très efficaces, et à des tensions croissantes entre pays. De tels outils représentent en vérité des substituts bien peu satisfaisants à la régulation idéale que constitue l'impôt mondial sur le capital, qui a le mérite de préserver l'ouverture économique et la mondialisation, tout en la régulant efficacement et en répartissant les bénéfices de façon juste au sein des pays et entre les pays. Beaucoup rejettent l'impôt sur le capital comme une illusion dangereuse, de la même façon que l'impôt sur le revenu était rejeté il y a un peu plus d'un siècle. Pourtant, à bien y regarder, cette solution est beaucoup moins dangereuse que les options alternatives.

Un tel refus de l'impôt sur le capital serait d'autant plus regrettable qu'il est parfaitement possible d'aller par étapes vers cette institution idéale, en commençant par la mettre en place à une échelle continentale ou régionale et en organisant la coopération entre ces outils régionaux. D'une certaine façon, c'est ce qui commence à s'organiser avec les systèmes de transmissions automatiques d'informations sur les comptes bancaires actuellement débattus à l'échelle internationale, notamment entre les États-Unis et les pays de l'Union européenne. Par ailleurs, il existe d'ores et déjà différentes formes partielles d'impôts sur le capital dans la plupart des pays, en particulier en Amérique du Nord et en Europe, et il convient évidemment de partir de cette réalité. Les formes de contrôle de capitaux qui existent en Chine et dans d'autres parties du monde émergent contiennent également des leçons utiles pour tous. Il existe toutefois plusieurs différences importantes entre ces discussions et dispositifs existants d'une part, et l'impôt sur le capital idéal d'autre part.

Tout d'abord, les projets de transmissions automatiques d'informations bancaires actuellement débattus sont extrêmement incomplets, en particulier pour ce qui est du champ d'actifs couverts et des sanctions envisagées, qui sont nettement insuffisants pour espérer obtenir les résultats escomptés (y compris dans le cadre de la nouvelle loi américaine en cours d'application, loi qui est pourtant plus ambitieuse que les timides règlements européens ; nous y reviendrons). Ce débat ne fait que commencer, et il paraît peu probable qu'il aboutisse à des résultats tangibles sans que des sanctions relativement violentes soient imposées aux banques et surtout aux pays qui vivent de l'opacité financière.

Ensuite, cette question de la transparence financière et des transmissions d'informations est inséparable de la réflexion sur l'impôt sur le capital idéal. Si l'on ne sait pas très bien ce que l'on veut faire de toutes ces informations, il est probable que ces projets auront plus de mal à aboutir que si l'on sait où on veut aller. À mon sens, l'objectif doit être un impôt annuel et progressif prélevé sur le capital au niveau individuel, c'est-à-dire sur la valeur nette des actifs dont chacun a le contrôle. Pour les personnes les plus riches de la planète, la base d'imposition correspondrait donc aux fortunes individuelles estimées par les magazines de type Forbes (à supposer bien sûr que ces magazines aient rassemblé les bonnes informations : ce serait d'ailleurs l'occasion de le savoir). Pour tout un chacun, le patrimoine imposable serait également déterminé par la valeur de marché de tous les actifs financiers (notamment dépôts et comptes bancaires, actions, obligations et participations de toutes natures dans des sociétés cotées ou non cotées) et non financiers (en particulier immobiliers) détenus par la personne en question, nette des dettes. Pour ce qui est du barème à appliquer à cette base d'imposition, on peut par exemple imaginer, pour fixer les idées, un taux égal à 0 % au-dessous de 1 million d'euros de patrimoine, 1 % entre 1 et 5 millions d'euros et 2 % au-delà de 5 millions d'euros. Mais on peut aussi préférer un impôt sur le capital beaucoup plus fortement progressif sur les plus hautes fortunes (par exemple, avec un taux de 5 % ou 10 % au-delà de 1 milliard d'euros). On peut aussi trouver des avantages à avoir un taux minimal sur les patrimoines modestes et moyens (par exemple, 0,1 % au-dessous de 200 000 euros, et 0,5 % entre 200 000 et 1 million d'euros).

Ces questions seront discutées plus loin. À ce stade, le point important à avoir présent à l'esprit est que l'impôt sur le capital dont il est question ici est un impôt progressif et annuel sur le patrimoine global : il s'agit d'imposer plus fortement les patrimoines les plus importants, et il s'agit de prendre en compte l'ensemble des actifs, qu'ils soient immobiliers, financiers ou professionnels, sans exception. Cela distingue assez nettement l'impôt sur le capital défendu dans ce livre des impôts sur le patrimoine qui existent actuellement dans les différents pays, même s'il y a des choses importantes à retenir des systèmes déjà en place. En premier lieu, on trouve dans pratiquement tous les pays des impôts sur le patrimoine immobilier, par exemple sous forme de property tax dans les pays anglo-saxons ou de taxe foncière en France. Ces impôts ont l'inconvénient de reposer uniquement sur les actifs immobiliers (le patrimoine financier est totalement ignoré, et les emprunts ne peuvent généralement pas être déduits de la valeur des biens, si bien qu'une personne lourdement endettée est taxée de la même façon qu'une autre sans aucune dette), et le plus souvent sur un taux proportionnel ou quasi proportionnel. Ils ont le mérite d'exister et de prélever des masses significatives dans la plupart des pays développés, notamment dans les pays anglo-saxons (typiquement entre 1 % et 2 % du revenu national). En outre, ils reposent dans certains pays (en particulier aux États-Unis) sur des systèmes relativement sophistiqués de déclaration préremplie, avec ajustement automatique de la valeur de marché des biens concernés, qui mériteraient d'être étendus et généralisés à tous les actifs.

On trouve par ailleurs dans un certain nombre de pays européens (par exemple en France, en Suisse ou en Espagne, et jusqu'à il y a peu en Allemagne et en Suède) des impôts progressifs sur le patrimoine global. Superficiellement, ces impôts se rapprochent donc davantage de l'impôt sur le capital idéal dont il est question ici. En pratique, cependant, ces impôts sont souvent asphyxiés par les régimes dérogatoires : de nombreux actifs sont exemptés, et d'autres sont évalués sur des bases cadastrales ou des valeurs fiscales arbitraires et sans rapport avec les valeurs de marché, ce qui dans plusieurs pays a conduit à leur suppression. Nous allons voir qu'il faut s'appuyer sur les leçons issues de toutes ces expériences pour bâtir un impôt sur le capital adapté au XXI^e siècle.

Un objectif de transparence démocratique et financière

Quel barème faut-il fixer pour l'impôt idéal sur le capital, et quelles recettes peut-on espérer en tirer ? Avant de tenter de répondre à ces interrogations, précisons d'emblée que l'impôt sur le capital dont il est question ici n'a aucunement vocation à remplacer toutes les ressources fiscales existantes. En termes de recettes, il ne s'agira jamais que d'un complément relativement modeste à l'échelle de l'État social moderne : quelques points de revenu national (3-4 points au maximum, ce qui n'est tout de même pas à négliger)(1). Le rôle principal de l'impôt sur le capital n'est pas de financer l'État social, mais de réguler le capitalisme. Il s'agit d'une part d'éviter une spirale inégalitaire sans fin et une divergence sans limite des inégalités patrimoniales, et d'autre part de permettre une régulation efficace des crises financières et bancaires. Mais, avant de pouvoir remplir ce double rôle, l'impôt sur le capital doit tout d'abord permettre d'atteindre un objectif de transparence démocratique et financière sur les patrimoines et les actifs détenus par les uns et les autres à l'échelle internationale.

Afin d'illustrer l'importance de cet objectif de transparence en tant que tel, commençons par imaginer un impôt mondial sur le capital prélevé à un taux très faible, par exemple à un taux de 0,1 % sur tous les patrimoines, quel que soit leur montant. Par construction, les recettes seraient limitées : avec un stock mondial de capital privé de l'ordre de cinq années de production mondiale, cela rapporterait environ 0,5 % du revenu mondial,

avec de légères variations suivant les pays, en fonction du niveau de leur rapport capital/revenu (à supposer que les recettes soient perçues en fonction de la résidence des détenteurs du capital, et non de la localisation du capital lui-même, ce qui n'a rien d'évident ; nous y reviendrons). Pourtant, un tel impôt jouerait déjà un rôle très utile.

Tout d'abord, il permettrait de produire de la connaissance et de l'information sur les patrimoines et les fortunes. Les administrations nationales et internationales, les instituts statistiques européens, américains et mondiaux seraient enfin en mesure de produire des informations fiables sur la répartition des patrimoines et leur évolution. Au lieu de consulter les magazines de type Forbes ou les rapports sur papier glacé publiés par les gestionnaires de fortunes, sources qui se nourrissent du néant statistique officiel sur ces questions, mais dont nous avons vu les limites dans la troisième partie de ce livre, les citoyens des différents pays pourraient avoir accès à une information publique établie à partir de méthodes et d'obligations déclaratives précisément définies. L'enjeu démocratique est considérable : il est très difficile d'avoir un débat serein sur les grands défis du monde d'aujourd'hui – l'avenir de l'État social, le financement de la transition énergétique, la construction de l'État dans les pays du Sud, etc. – tant que régnera une telle opacité sur la répartition des richesses et des fortunes mondiales. Pour certains, les milliardaires sont tellement riches qu'il suffirait de les taxer à un taux minuscule pour régler tous les problèmes. Pour d'autres, ils sont tellement peu nombreux qu'il n'y a rien de substantiel à attendre de ce côté-là.

Comme nous l'avons vu dans la troisième partie, la vérité est sans doute entre les deux. Il faut probablement descendre à des niveaux de patrimoines moins extrêmes (10 ou 100 millions d'euros et non 1 milliard) pour que les enjeux soient véritablement significatifs d'un point de vue macroéconomique. Par ailleurs, nous avons vu que les tendances sont objectivement très inquiétantes : si aucune politique de cette nature n'est mise en place, le risque d'une progression sans limite de la part des plus hautes fortunes dans le patrimoine mondial paraît très élevé, perspective qui ne peut laisser personne indifférent. Dans tous les cas, le débat démocratique ne peut se développer sans base statistique fiable.

Il existe également un enjeu considérable pour la régulation financière. Actuellement, les organisations internationales qui ont la charge de réguler et de surveiller le système financier mondial, à commencer par le Fonds monétaire international, n'ont qu'une connaissance extrêmement approximative de la répartition mondiale des actifs financiers, et en particulier de l'importance des actifs détenus au travers des paradis fiscaux. Nous avons vu que la balance mondiale des actifs et des passifs financiers était systématiquement déséquilibrée (la Terre semble en moyenne détenue par la planète Mars). Prétendre piloter efficacement une crise financière mondiale dans le cadre d'un tel brouillard statistique n'est pas très sérieux.

Par exemple, quand survient une faillite bancaire, comme cela est arrivé en 2013 à Chypre, le fait que les autorités européennes comme le FMI ne sachent en réalité presque rien sur l'identité des détenteurs d'actifs financiers dans l'île, et surtout sur le montant précis des fortunes individuelles en question, les conduit à mettre en place des solutions grossières et inefficaces. Nous verrons dans le prochain chapitre que la transparence sur les patrimoines ne permet pas seulement de mettre en place un impôt annuel et permanent sur le capital : cela permet aussi d'envisager un règlement à la fois plus juste et plus efficace des crises bancaires (telles que la crise chypriote), au moyen si nécessaire de prélèvements exceptionnels progressifs et bien calibrés.

Appliqué à un taux de 0,1 %, l'impôt sur le capital s'apparenterait davantage à un droit d'enregistrement qu'à un véritable impôt. Il s'agirait en quelque sorte d'un droit permettant d'enregistrer son titre de propriété, et plus généralement l'ensemble de ses actifs, auprès des autorités financières mondiales, afin de pouvoir en être reconnu comme le propriétaire officiel, avec les avantages et les inconvénients que cela comporte. Comme nous l'avons noté, il s'agit précisément du rôle joué par les droits d'enregistrement et par le cadastre mis en place à la suite de la Révolution française. L'impôt sur le capital serait une sorte de cadastre financier du monde, qui n'existe pas actuellement (2). Il est important de bien comprendre que l'impôt est toujours plus que l'impôt : il s'agit toujours d'une façon de durcir les définitions et les catégories, de produire des normes, et de permettre d'organiser l'activité économique dans le respect du droit et de ce cadre juridique. Il en a toujours été ainsi, en particulier pour établir le droit de propriété terrien, depuis les temps les plus reculés (3).

À l'époque moderne, c'est la création de l'impôt sur les flux de revenus, de salaires et de profits autour de la Première Guerre mondiale qui oblige à définir précisément les notions de revenu, de salaire et de profit. Cette innovation fiscale a fortement contribué au développement d'une comptabilité d'entreprise obéissant à des normes homogènes, qui n'existait pas auparavant. L'un des principaux enjeux derrière la création d'un impôt moderne sur le stock de capital est justement d'affiner les définitions et les règles de valorisation d'actifs, de passifs et de patrimoine net, qui sont actuellement fixées de façon imparfaite et souvent imprécise par les normes de comptabilité privée en vigueur, ce qui a contribué à la multiplication des scandales financiers depuis le début des années 2000-2010 (4).

Enfin et surtout, l'impôt sur le capital oblige à préciser et à étendre le contenu des accords internationaux sur les transmissions automatiques d'informations bancaires. Le principe doit être simple : chaque administration fiscale nationale doit recevoir toutes les informations nécessaires lui permettant de calculer le patrimoine net de chacun de ses ressortissants. Il est en effet impératif que l'impôt sur le capital fonctionne suivant la logique de la déclaration préremplie par l'administration, système qui est déjà en vigueur dans de nombreux pays pour l'impôt sur le revenu (par exemple en France, où chaque contribuable reçoit une déclaration indiquant les salaires déclarés par ses employeurs et les revenus financiers déclarés par les banques). Les choses devraient fonctionner de la même façon avec la déclaration préremplie de patrimoine (cela peut d'ailleurs se faire sur le même document). Chaque contribuable reçoit une déclaration indiquant l'ensemble des actifs et des passifs qu'il détient, tels qu'ils sont connus par l'administration. Ce système est déjà appliqué dans de nombreux États américains dans le cadre de la property tax. Le contribuable reçoit chaque année une réévaluation de la valeur de marché de ses propriétés immobilières, calculée par l'administration à partir des prix observés sur les transactions pour des biens similaires. Le contribuable peut bien sûr contester cette évaluation et proposer une autre valeur, à condition de pouvoir la justifier. En pratique, ces rectifications sont très rares, car les données sur les transactions et les prix de vente sont aisément accessibles et difficilement contestables : tout le monde ou presque connaît l'évolution des prix immobiliers dans sa ville, et l'administration dispose de bases de données très complètes (5). On notera au passage le double avantage de la déclaration préremplie : cela simplifie la vie du contribuable, et cela évite l'inévitable tentation de minorer légèrement la valeur de ses biens (6).

Il est tout à fait essentiel – et parfaitement possible – d'étendre un tel système de déclaration préremplie à l'ensemble des actifs financiers (et des dettes). Pour ce qui est des actifs et passifs détenus dans le cadre d'institutions financières localisées sur le territoire national, cela pourrait être fait dès à présent, puisque les banques, compagnies d'assurances et autres intermédiaires financiers ont déjà l'obligation dans la quasi-totalité des pays développés de transmettre à l'administration fiscale l'ensemble des informations sur les comptes bancaires et les comptes titres qu'ils ont en leur possession. Par exemple, l'administration française sait (ou peut calculer) que telle ou telle personne possède un appartement d'une valeur de 400 000 euros, un portefeuille d'actions valant 200 000 euros, et un emprunt de 100 000 euros, et pourrait donc lui adresser une déclaration préremplie lui indiquant ces différents éléments (d'où il ressort un patrimoine net de 500 000 euros), en lui demandant de rectifier et de compléter le cas échéant. Un tel système, appliqué à l'ensemble de la population sur une base automatique, est autrement plus adapté au XXI^e siècle que la solution archaïque consistant à compter sur la mémoire et la bonne foi des uns et des autres pour remplir leur déclaration (7).

Une solution simple : les transmissions automatiques d'informations bancaires

L'enjeu aujourd'hui est d'étendre ces transmissions automatiques d'informations bancaires au niveau international, de façon à pouvoir inclure dans les déclarations préremplies les actifs détenus dans des banques situées à l'étranger. Il est important de réaliser que cela ne pose aucune difficulté technique. À partir du moment où de telles transmissions automatiques ont déjà lieu entre les banques et l'administration fiscale au niveau d'un pays de 300 millions d'habitants comme les États-Unis, ou de pays de 60 millions ou de 80 millions d'habitants comme la France ou l'Allemagne, on comprend bien que le fait d'ajouter les banques localisées aux îles Caïmans ou en Suisse dans le système ne modifie pas radicalement le volume d'informations à traiter. Parmi les autres excuses habituellement évoquées par les paradis fiscaux pour préserver le secret bancaire et ne pas transmettre ces informations de façon automatique, on trouve souvent l'idée selon laquelle les gouvernements concernés pourraient faire un mauvais usage des informations en question. L'argument est là encore peu convaincant : on voit mal pourquoi il ne s'appliquerait pas aux informations bancaires des personnes qui ont la mauvaise idée de détenir un compte dans leur propre pays. La raison la plus plausible pour laquelle les paradis fiscaux défendent le secret bancaire est que cela permet à leurs clients d'éviter d'avoir à faire face à leurs obligations fiscales, et à eux-mêmes de prélever une partie du bénéfice correspondant. Le problème, évidemment, est que cela n'a strictement rien à voir avec les principes de l'économie de marché. Le droit de fixer soi-même son taux d'imposition n'existe pas. On ne peut pas s'enrichir par le libre-échange et l'intégration économique avec ses voisins, puis siphonner leur base fiscale en toute impunité. Cela s'apparente à du vol pur et simple.

La tentative la plus avancée à ce jour pour mettre fin à ce système est la loi américaine dite « Fatca » (« Foreign account tax compliance act »), adoptée en 2010 et dont l'entrée en vigueur graduelle est prévue pour 2014 et 2015, et qui impose à toutes les banques étrangères de transmettre au fisc américain toutes les informations sur les comptes, placements et revenus détenus et perçus par les contribuables américains ailleurs dans le monde. Il s'agit d'un texte beaucoup plus ambitieux que la directive européenne de 2003 sur les revenus de l'épargne, puisque cette dernière concerne uniquement les dépôts bancaires et les placements rémunérés sous forme d'intérêts (les titres autres que les obligations ne sont par définition aucunement concernés, ce qui est fâcheux, car les patrimoines importants prennent principalement la forme de portefeuilles investis en actions, qui entrent

pleinement dans le cadre de la loi Fatca), et porte exclusivement sur les pays européens et non sur la planète entière (contrairement là encore à la loi Fatca). Cette timide directive, presque insignifiante, n'est de surcroît toujours pas appliquée, puisqu'en dépit de multiples discussions et propositions d'amendement depuis 2008-2009, le Luxembourg et l'Autriche ont toujours obtenu des autres pays de l'Union européenne la prolongation d'un régime dérogatoire leur permettant d'échapper aux transmissions automatiques et de rester dans le champ de la transmission sur demande motivée.

Ce régime, qui continue également de s'appliquer à la Suisse et aux autres territoires européens situés en dehors de l'UE (8), revient à exiger que l'on dispose déjà de quasi- preuves sur la fraude d'un ressortissant pour pouvoir obtenir la transmission d'informations bancaires le concernant, ce qui évidemment limite drastiquement les possibilités de contrôle et de détection d'une fraude. Au cours de l'année 2013, à la suite de l'annonce par le Luxembourg et la Suisse de leur intention de se conformer aux obligations prévues par la loi américaine, de nouvelles discussions ont repris en Europe pour reprendre tout ou partie de ces dispositions dans le cadre d'une nouvelle directive européenne. Il est impossible de dire quand ces discussions aboutiront sur un texte ayant force de loi et quel sera son contenu précis.

On peut simplement noter qu'il existe en ce domaine un écart parfois abyssal entre les déclarations victorieuses des responsables politiques et la réalité de ce qu'ils font. Cela est extrêmement préoccupant pour l'équilibre de nos sociétés démocratiques. Il est particulièrement frappant de constater que les pays qui dépendent le plus de recettes fiscales importantes pour le financement de leur État social, à savoir les pays européens, sont aussi ceux qui ont fait le moins pour avancer réellement dans le règlement du problème, qui est pourtant fort simple techniquement. Cela illustre le drame des petits pays dans la mondialisation. Les États-nations bâtis au cours des siècles passés n'ont pas la taille adéquate pour édicter et appliquer les règles qui s'imposent dans le cadre du capitalisme patrimonial globalisé du XXI^e siècle. Les pays européens ont su s'unir pour mettre en place une monnaie unique (nous reviendrons dans le prochain chapitre sur la portée et les limites de cette unification monétaire), mais n'ont presque rien fait concernant la fiscalité. Les responsables des pays les plus importants de l'UE, qui par définition sont les premiers responsables de cet échec et de l'écart béant entre leurs discours et leurs actes, continuent généralement de s'abriter derrière la responsabilité des autres pays et des institutions européennes. Rien ne permet d'affirmer qu'il en ira différemment dans les années à venir.

Par ailleurs, il faut souligner que la loi Fatca, bien que plus ambitieuse que les directives européennes, est elle-même notoirement insuffisante. Tout d'abord, sa rédaction est insuffisamment précise et systématique, si bien qu'il y a fort à parier que certains actifs financiers, en particulier ceux détenus à travers des trust funds et des fondations, parviennent à échapper en toute légalité à l'obligation de transmission automatique d'informations. Ensuite, les sanctions prévues – à savoir une taxe additionnelle de 30 % sur les revenus que les banques récalcitrantes pourraient tirer de leurs activités américaines – sont insuffisantes. Sans doute permettront-elles de convaincre les banques qui ne peuvent se passer d'avoir des activités sur le territoire américain (comme les plus grandes banques suisses ou luxembourgeoises) de se conformer à la loi. Mais on risque d'assister à une recrudescence de petits établissements bancaires spécialisés dans la gestion de portefeuilles étrangers et ne réalisant aucun investissement aux États-Unis. De telles structures, localisées en Suisse, au Luxembourg, à Londres ou dans des territoires plus exotiques, pourront très bien continuer de gérer des actifs détenus par des contribuables américains (ou demain européens) sans transmettre la moindre information et sans subir la moindre sanction.

Il est probable que la seule façon d'obtenir des résultats tangibles est d'imposer des sanctions automatiques non seulement aux banques, mais également aux pays qui refuseraient d'étendre dans leur droit interne les obligations de transmission automatique à tous les établissements basés sur leur territoire. On peut par exemple penser à des sanctions de l'ordre de 30 % de droits de douane sur les pays concernés, ou davantage si nécessaire. Que les choses soient bien claires : l'objectif n'est pas d'aboutir à un embargo généralisé sur les paradis fiscaux, ou à une guerre commerciale sans fin avec la Suisse ou le Luxembourg. Le protectionnisme n'est pas en soi une source de richesses, et dans le fond tout le monde a intérêt au libre-échange et à l'ouverture économique. À condition toutefois que certains pays n'en profitent pas pour siphonner la base fiscale des voisins. Les accords de libre-échange et de libéralisation des mouvements de capitaux négociés depuis les années 1970-1980 auraient dû imposer immédiatement l'échange automatique et systématique d'informations bancaires. Ils ne l'ont pas fait.

Ce n'est pas une raison pour s'enfermer éternellement dans un tel régime. Pour des pays qui doivent en partie leur niveau de vie à l'opacité financière, cette évolution est difficile à accepter, d'autant plus que ces pays et territoires ont généralement développé à côté des activités bancaires illicites (ou tout du moins des activités qui seraient fortement remises en cause par les transmissions automatiques d'informations) de véritables services financiers correspondant aux besoins de l'économie réelle internationale, et qui évidemment continueront d'exister quoi qu'il arrive. Il n'en reste pas moins que ces pays subiraient une perte de niveau de vie non

négligeable en cas d'application d'un régime de transparence financière généralisée (9). Il est peu probable qu'ils l'acceptent sans que les sanctions soient mises à exécution, d'autant plus que les autres pays – en particulier les pays plus peuplés de l'Union européenne – n'ont pour l'instant guère brillé par leur détermination sans faille sur ces questions, d'où une crédibilité limitée. En outre, il n'est pas inutile de rappeler que toute la construction européenne a consisté jusqu'ici à expliquer que l'on pouvait obtenir le marché unique et la libre circulation des capitaux sans rien donner en échange (ou presque). Le changement de régime est nécessaire, et même indispensable, mais il serait naïf de s'imaginer que tout cela puisse se faire dans le calme et la douceur. La loi américaine Fatca a eu au moins le mérite de formuler le débat en termes de sanctions concrètes et d'aller au-delà des grands discours inutiles. Il ne reste plus qu'à durcir les termes des sanctions – ce qui n'est pas rien, surtout en Europe.

On notera enfin que l'objectif de la loi Fatca comme des directives européennes n'est pas à ce jour d'établir des déclarations préremplies de patrimoines et de prélever un impôt progressif sur le patrimoine global. L'objectif est avant tout de pouvoir faire la liste des actifs possédés par chacun, pour les besoins internes de l'administration fiscale, notamment afin de repérer les éventuelles insuffisances dans les déclarations de revenus. Les informations recueillies sont également utilisées pour identifier des éventuels manquements concernant la fiscalité patrimoniale (par exemple pour l'impôt successoral, ou bien pour l'impôt sur le patrimoine global pour les pays concernés), mais les contrôles effectués concernent principalement la fiscalité des revenus. On voit toutefois que ces différentes questions sont étroitement liées, et que la transparence financière internationale est une question centrale pour l'ensemble de l'État fiscal moderne.

À quoi sert l'impôt sur le capital ?

Supposons maintenant que l'on dispose de ces déclarations préremplies de patrimoines. Faut-il se contenter d'imposer les patrimoines à un taux très faible (du type 0,1 %, suivant une logique de droit d'enregistrement), ou bien faut-il appliquer des taux plus substantiels, et au nom de quelle logique ? La question centrale peut être reformulée de la façon suivante. Sachant qu'il existe par ailleurs un impôt progressif sur le revenu, et dans la plupart des pays un impôt progressif sur les successions, à quoi cela sert-il d'avoir également un impôt progressif sur le capital ? En réalité, ces trois impôts progressifs jouent des rôles distincts et complémentaires, et constituent à mes yeux les trois composantes essentielles d'un système fiscal idéal (10). On peut distinguer deux logiques justifiant le besoin d'un impôt sur le capital : une logique contributive et une logique incitative.

La logique contributive vient simplement du fait que le revenu est en pratique un concept qui n'est souvent pas bien défini pour les personnes disposant de patrimoines très élevés, et que seule une imposition directe du capital permet d'appréhender correctement la capacité contributive des titulaires de fortunes importantes. Concrètement, imaginons une personne disposant d'une fortune de 10 milliards d'euros. Comme nous l'avons vu en examinant l'évolution des classements Forbes, les patrimoines de ce niveau ont progressé très fortement au cours des trois dernières décennies, avec des taux de croissance réels de l'ordre de 6 %-7 % par an, voire davantage encore pour les fortunes du haut du classement (comme celles de Liliane Bettencourt ou de Bill Gates) (11). Par définition, cela signifie que le revenu au sens économique, en incluant tous les dividendes et plus-values, et plus généralement toutes les ressources nouvelles dont les personnes concernées ont disposé chaque année pour financer leur consommation et accroître leur patrimoine, a été au cours de cette période au moins égal à 6 %-7 % de leur fortune (en supposant qu'elles ne consomment presque rien) (12).

Imaginons pour simplifier que la personne considérée dispose chaque année d'un revenu économique égal à 5 % de sa fortune de 10 milliards d'euros, soit un revenu annuel de 500 millions d'euros. Il est peu probable que le revenu fiscal de cette personne, tel qu'il figure dans sa déclaration de revenus, soit aussi élevé. En France comme aux États-Unis, et dans tous les pays étudiés, les revenus les plus importants déclarés dans le cadre de l'impôt sur le revenu ne dépassent généralement pas quelques dizaines de millions d'euros. D'après les informations parues dans la presse, et les indications qu'elle a elle-même révélées sur le montant de ses impôts, il semblerait par exemple que le revenu fiscal déclaré par l'héritière de L'Oréal, première fortune française pendant des années, n'ait jamais dépassé les 5 millions d'euros annuels, soit à peine plus de un dix millième de sa fortune (qui dépasse actuellement les 30 milliards d'euros). Quels que soient les incertitudes et les détails concernant ce cas individuel, qui n'a d'ailleurs guère d'importance, le fait est que le revenu fiscal représente dans un cas de ce type moins de un centième du revenu économique (13).

Le point essentiel est qu'une telle réalité n'a le plus souvent rien à voir avec un phénomène de fraude fiscale ou de comptes suisses non déclarés (ou tout du moins pas à titre principal). Cela provient simplement du fait que même en vivant avec goût et élégance il n'est pas facile de dépenser 500 millions d'euros par an pour financer sa consommation courante. En général, il suffit de se verser quelques millions d'euros par an en dividendes (ou sous une autre forme) et de laisser le reste du rendement de la fortune s'accumuler dans une holding familiale ou une structure juridique ad hoc, dont la mission est précisément de gérer un patrimoine de cette importance,

de la même façon par exemple que pour les dotations universitaires. Cela est parfaitement légitime et ne pose pas de problème en soi (14). À condition cependant d'en tirer les conséquences pour le système fiscal. On comprend bien que si certaines personnes sont imposées sur la base d'un revenu fiscal qui est égal à un centième de leur revenu économique, ou même à un dixième de leur revenu économique, cela ne sert à rien d'appliquer un taux de 50 % ou même de 98 % à une assiette aussi insignifiante. Le problème est que c'est ainsi que le système fiscal fonctionne en pratique dans l'ensemble des pays développés. Il en résulte des taux effectifs d'imposition (exprimés en pourcentage du revenu économique) extrêmement faibles au sommet de la hiérarchie des fortunes, ce qui est problématique, dans la mesure où cela accentue le caractère explosif de la dynamique des inégalités patrimoniales lorsque le rendement croît avec la fortune initiale, alors même que le système fiscal devrait au contraire atténuer cette logique.

Il existe plusieurs façons de régler ce problème. L'une consiste à intégrer dans le revenu fiscal individuel l'ensemble des revenus qui s'accumulent dans les holdings, trust funds ou sociétés dans lesquelles chacun a une participation, en proportion de sa participation. L'autre, plus simple, consiste à se fonder sur la valeur du patrimoine en question pour calculer l'impôt dû. On peut alors choisir d'appliquer un rendement forfaitaire (par exemple, 5 % par an) pour estimer un revenu théorique que ce capital aurait dû rapporter, et intégrer ce revenu théorique au revenu global soumis à l'impôt progressif sur le revenu. Certains pays ont tenté de suivre cette voie, comme la Hollande, avec cependant plusieurs difficultés, concernant notamment l'étendue des actifs couverts et le choix du rendement à appliquer (15). Une autre solution consiste à appliquer directement un barème progressif au patrimoine global individuel : il s'agit de l'impôt progressif sur le patrimoine global. L'avantage considérable de cette solution est qu'elle permet de graduer le taux d'imposition selon le niveau de la fortune en question, en fonction notamment des taux de rendement effectivement observés en pratique dans cette tranche de fortune.

Compte tenu de l'envol des rendements constaté au sommet de la hiérarchie des patrimoines, cet argument contributif est le plus important en faveur de l'impôt progressif sur le capital. Suivant cette logique, le capital apparaît simplement comme un meilleur indicateur de la capacité contributive des personnes les plus fortunées que leur revenu annuel, qui est souvent difficile à mesurer. L'impôt sur le capital permet alors de compléter l'impôt sur le revenu pour toutes les personnes dont le revenu fiscal est manifestement insuffisant par comparaison à leur patrimoine (16).

Logique contributive, logique incitative

Pour autant, il ne faut pas négliger un autre argument classique en faveur de l'impôt sur le capital, fondé sur une logique incitative. Cette idée, elle aussi mise en avant dans tous les débats publics sur ces questions, repose sur le fait qu'un impôt sur le capital peut inciter les détenteurs de patrimoines à obtenir le meilleur rendement possible. Concrètement, un impôt égal à 1 % ou 2 % de la valeur de la fortune est relativement léger pour un créateur d'entreprises hautement profitables qui parviendrait à obtenir un rendement de 10 % par an sur son patrimoine. Il est à l'inverse très lourd pour quelqu'un qui ne ferait pas grand-chose de sa fortune et qui en obtiendrait un rendement d'à peine 2 % ou 3 % par an, voire aucun rendement. Dans la logique incitative, l'objectif de l'impôt sur le capital est précisément d'obliger celui qui utilise mal son patrimoine à progressivement s'en défaire pour payer ses impôts, et à céder ainsi ses actifs à des détenteurs plus dynamiques.

Cet argument a sa part de vérité, mais sa portée ne doit pas être exagérée (17). En pratique, le rendement du capital ne reflète pas seulement l'effort et le talent du détenteur de patrimoine. D'une part, le rendement moyen obtenu varie de façon systématique avec le niveau de la fortune initiale ; d'autre part, le rendement individuel a une dimension largement imprévisible et chaotique, qui dépend de toutes sortes de chocs économiques auxquels sont soumis les uns et les autres. Par exemple, de multiples raisons peuvent expliquer pourquoi une entreprise fait des pertes à un moment donné. Un système d'imposition qui serait entièrement fondé sur la valeur du stock de capital (et non sur le niveau des bénéfices effectivement réalisés) conduirait à mettre une pression disproportionnée sur de telles sociétés, puisqu'elles paieraient autant d'impôts quand elles font des pertes qu'en période de bénéfices élevés, ce qui pourrait les précipiter dans la faillite définitive (18). Le système fiscal idéal est naturellement un compromis entre une logique incitative (qui pousse plutôt vers un impôt sur le stock de capital) et une logique assurantielle (qui conduit davantage à un impôt sur le flux de revenus issus du capital) (19). Ce côté imprévisible du rendement du capital explique par ailleurs pourquoi il est plus efficace de mettre à contribution les héritiers non pas une seule fois pour toutes au moment de la transmission (au travers de l'impôt successoral), mais également tout au long de la vie, sous forme d'impôts assis sur les revenus issus du capital hérité et sur la valeur du capital (20). Il s'ensuit que ces trois impôts – sur l'héritage, le revenu et le capital – jouent des rôles utiles et complémentaires (y compris d'ailleurs si le revenu est parfaitement observable pour tous les contribuables, si fortunés soient-ils) (21).

Ébauche d'un impôt européen sur la fortune

Compte tenu de tous ces éléments, quel est le barème idéal de l'impôt sur le capital, et combien pourrait rapporter un tel impôt ? Il faut préciser que nous nous intéressons ici au cas d'un impôt annuel sur le capital, appliqué de façon permanente, et dont les taux sont donc nécessairement relativement modérés. Dans le cas d'impôts prélevés une seule fois au cours d'une génération, comme l'impôt sur les successions, on peut imaginer des taux très élevés : un tiers, la moitié, voire plus des deux tiers du patrimoine transmis pour les plus hautes successions aux États-Unis et au Royaume-Uni des années 1930 aux années 1980 (22). Il en va de même pour les impôts exceptionnels sur le capital prélevés une seule fois, dans des circonstances inhabituelles. Nous avons par exemple déjà mentionné le cas de l'impôt sur le capital prélevé en France en 1945, à des taux allant jusqu'à 25 %, voire 100 % sur les enrichissements les plus importants survenus entre 1940 et 1945 (23). Il est bien évident que de tels impôts ne peuvent pas être appliqués très longtemps : si l'on prélève un quart du patrimoine chaque année, alors par définition il n'y a plus rien à prélever au bout de quelques années. C'est pourquoi les taux des impôts annuels sur le capital sont toujours beaucoup plus réduits, de l'ordre de quelques pourcents, ce qui parfois peut surprendre, mais ce qui est en réalité substantiel s'agissant d'un impôt prélevé chaque année sur le stock de capital. Par exemple, la taxe foncière (ou property tax) représente souvent entre 0,5 % et 1 % de la valeur des biens immobiliers, c'est-à-dire entre un dixième et un quart de la valeur locative du bien (en supposant un rendement locatif moyen de 4 % par an) (24).

Le point important sur lequel nous allons maintenant insister est le suivant. Compte tenu du très haut niveau atteint par les patrimoines privés européens en ce début de XXI^e siècle, un impôt annuel et progressif prélevé à des taux relativement modérés sur les patrimoines les plus importants pourrait rapporter des recettes non négligeables. Considérons par exemple le cas d'un impôt sur la fortune qui serait prélevé au taux de 0 % sur les patrimoines inférieurs à 1 million d'euros, 1 % sur la fraction des patrimoines compris entre 1 et 5 millions d'euros, et 2 % sur la fraction des patrimoines au-delà de 5 millions d'euros. Appliqué à l'ensemble des pays de l'Union européenne, un tel impôt concernerait environ 2,5 % de la population et rapporterait chaque année l'équivalent de 2 % du PIB européen (25). Ce rendement élevé ne doit pas étonner : il provient simplement du fait que les patrimoines privés représentent plus de cinq années de PIB et que les centiles supérieurs détiennent une part considérable de ce total (26). On voit donc que si un impôt sur le capital ne saurait financer à lui seul l'État social, le complément de ressources qu'il peut apporter ne doit pas être totalement négligé.

En principe, chaque pays de l'Union européenne pourrait obtenir des recettes du même ordre en appliquant seul un tel système. En l'absence de transmission automatique d'informations bancaires entre pays et avec les territoires situés en dehors de l'Union (à commencer par la Suisse), les risques d'évasion sont cependant très importants. Cela explique en partie pourquoi les pays qui appliquent ce type d'impôt sur la fortune (comme la France, qui utilise un barème en apparence assez proche) introduisent généralement de nombreuses exemptions, notamment pour les « actifs professionnels », et en pratique pour la quasi-totalité des plus grosses participations dans les sociétés cotées et non cotées. Cela revient à vider l'impôt progressif sur le capital d'une bonne partie de son contenu, et explique pourquoi les recettes obtenues sont beaucoup plus faibles que celles évoquées ici (27). Un exemple particulièrement extrême illustrant les difficultés auxquelles font face les pays européens quand ils tentent de prélever isolément un impôt sur le capital nous est fourni par le cas de l'Italie.

En 2012, confronté à une dette publique considérable (la plus élevée d'Europe) et à un niveau exceptionnellement élevé des patrimoines privés (également l'un des plus élevés d'Europe, avec l'Espagne (28)), le gouvernement italien décida d'introduire un nouvel impôt sur le patrimoine. Mais de peur de voir les actifs financiers fuir le pays et se réfugier dans des banques suisses, autrichiennes ou françaises, le taux fut fixé à 0,8 % sur les biens immobiliers, et à seulement 0,1 % sur les dépôts bancaires et autres actifs financiers (avec des exonérations complètes pour les actions), sans aucun élément de progressivité. Outre qu'il est difficile d'imaginer un principe économique expliquant pourquoi certains actifs devraient être imposés huit fois moins que d'autres, ce système a pour conséquence regrettable qu'il s'agit de facto d'un impôt régressif sur le patrimoine, puisque les patrimoines les plus élevés sont principalement constitués d'actifs financiers (et en particulier d'actions). Cela n'a sans doute pas favorisé l'acceptation sociale de cet impôt, qui fut au cœur des élections italiennes de 2013, où le candidat qui l'avait mis en place, avec les félicitations des autorités européennes et internationales, fut sèchement battu. Le fait central est que sans transmission automatique d'informations bancaires entre pays européens, permettant à chaque pays d'établir des déclarations préremplies indiquant l'ensemble des actifs détenus par ses ressortissants, quel que soit le pays où ces actifs sont localisés, il est très difficile pour un pays isolé d'appliquer actuellement un impôt progressif sur le capital global. Cela est d'autant plus dommageable qu'il s'agit d'un outil particulièrement adapté à la situation économique du continent.

Supposons maintenant que les transmissions automatiques et les déclarations préremplies soient en place, ce qui finira peut-être par arriver. Quel serait le barème idéal ? Comme toujours, il n'existe pas de formule mathématique permettant de répondre à cette question, qui relève de la délibération démocratique. Pour ce qui concerne les patrimoines inférieurs à 1 million d'euros, il serait cohérent de les intégrer dans le même impôt

progressif sur le capital, par exemple avec un taux de l'ordre de 0,1 % au-dessous de 200 000 euros de patrimoine net et un taux de l'ordre de 0,5 % sur la fraction comprise entre 200 000 euros et 1 million d'euros. Cela viendrait en remplacement de la taxe foncière (ou property tax), qui dans la plupart des pays tient lieu d'impôt sur le patrimoine pour la classe moyenne patrimoniale. Le nouveau système serait à la fois plus juste et plus efficace, car il concernerait le patrimoine global (et non seulement immobilier) et s'appuierait sur la déclaration préremplie, les valeurs de marché et la déduction des emprunts (29). Dans une large mesure, cela pourrait déjà être fait au niveau de chaque pays.

On peut par ailleurs remarquer qu'il n'y a aucune raison de se limiter à un taux de 2 % sur les patrimoines supérieurs à 5 millions d'euros. À partir du moment où les rendements réels observés au niveau des plus grandes fortunes européennes et mondiales atteignent ou dépassent les 6 %-7 % par an, il n'y aurait rien d'extravagant à ce que les taux appliqués au-delà de 100 millions ou de 1 milliard d'euros de patrimoine soient nettement plus élevés que 2 %. La façon la plus simple et la plus objective de procéder serait de faire évoluer les taux d'imposition en fonction des rendements moyens effectivement constatés au sein de chaque classe de patrimoine au cours des années précédentes.

Cela permet d'ajuster le degré de progressivité en fonction de l'évolution des rendements moyens et de l'objectif souhaité en termes de concentration patrimoniale. Pour éviter la divergence de la répartition, c'est-à-dire une hausse tendancielle de la part des plus hautes fortunes dans le patrimoine total, ce qui semble a priori un objectif minimal souhaitable, il est probablement nécessaire d'appliquer des taux supérieurs à 5 % sur les patrimoines les plus importants. Si l'on adopte un objectif plus ambitieux, consistant par exemple à réduire les inégalités patrimoniales vers des niveaux plus modérés que ceux observés aujourd'hui (et dont l'expérience historique démontre qu'ils ne sont aucunement nécessaires pour la croissance), alors on peut tout à fait imaginer des taux atteignant ou dépassant 10 % sur les milliardaires. Il ne m'appartient pas de trancher ici ce débat. Ce qui est certain, c'est que cela n'a guère de sens de prendre comme référence le rendement de la dette publique, comme cela est parfois fait dans le débat public (30). De toute évidence, ce n'est pas ainsi que sont placés les plus hauts patrimoines.

Un tel impôt européen sur la fortune est-il réaliste ? Aucune contrainte technique ne s'y oppose. Il s'agit de l'outil le plus adapté aux défis économiques de ce début de XXI^e siècle, particulièrement sur le Vieux Continent, où les patrimoines privés ont atteint une prospérité inconnue depuis la Belle Époque. Mais pour qu'une telle coopération renforcée puisse voir le jour, ce sont également les institutions politiques européennes qui doivent être adaptées : la seule institution fédérale forte à ce jour est la Banque centrale européenne, ce qui est important, mais notoirement insuffisant. Nous y reviendrons dans le prochain chapitre quand nous étudierons la question de la crise de la dette publique. Avant cela, il est utile de replacer l'impôt sur le capital proposé ici dans une perspective historique plus large.

L'impôt sur le capital dans l'histoire

Dans toutes les civilisations, le fait que le détenteur du capital obtienne sans travailler une part substantielle du revenu national et que le taux de rendement du capital soit généralement d'au moins 4 %-5 % par an a suscité des réactions violentes, souvent indignées, et des réponses politiques de diverses natures. L'une des plus répandues est l'interdiction de l'usure, que l'on retrouve sous différentes formes dans la plupart des religions, en particulier dans le christianisme et l'islam. Les philosophes grecs étaient également très partagés sur l'intérêt, qui conduit à un enrichissement potentiellement infini, puisque le temps ne cesse jamais de s'écouler. C'est ce risque d'illimitation que pointe avec insistance Aristote lorsqu'il souligne que le mot « intérêt » en grec (*tocos*) veut dire « enfant ». Pour le philosophe, l'argent ne doit pas engendrer l'argent (31). Dans un monde de croissance faible, voire infinitésimale, où la population comme la production sont quasiment les mêmes d'une génération sur l'autre, ce risque d'illimitation semble particulièrement destructeur.

Le problème est que les réponses formulées en termes d'interdit manquent souvent de cohérence. L'interdiction du prêt à intérêt vise généralement à limiter certains types d'investissements et certaines catégories particulières d'activités commerciales ou financières, jugés moins licites et moins dignes que d'autres par les autorités politiques ou religieuses en place, sans pour autant que ces dernières remettent en cause le rendement du capital en général. Dans les sociétés agraires européennes, les autorités chrétiennes se gardent bien de questionner la légitimité de la rente foncière, dont elles bénéficient elles-mêmes, et dont vivent également les groupes sociaux sur lesquels elles s'appuient pour structurer la société.

L'interdiction de l'usure doit davantage être pensée comme une mesure de contrôle social : certaines formes de capital semblent plus inquiétantes que d'autres, car moins aisément contrôlables. Il ne s'agit pas de questionner le principe général selon lequel un capital peut rapporter un revenu à son détenteur sans que ce dernier ait besoin de travailler. L'idée est plutôt qu'il faut se méfier de l'accumulation infinie : les revenus issus du capital doivent être utilisés de façon saine, si possible pour financer de bonnes œuvres, et certainement pas pour se

lancer dans des aventures commerciales et financières qui pourraient éloigner de la vraie foi. Le capital terrien est de ce point de vue très rassurant, puisqu'il semble ne rien pouvoir faire d'autre que se reproduire à l'identique d'une année sur l'autre, d'un siècle sur l'autre (32). Avec lui, c'est tout l'ordre social et spirituel du monde qui paraît immuable. Avant de devenir l'ennemie jurée de la démocratie, la rente foncière a longtemps été vue comme le ferment d'une société apaisée, au moins pour ceux qui la détiennent.

La solution suggérée par Karl Marx et de nombreux auteurs socialistes du XIX^e siècle, et mise en pratique par l'Union soviétique au XX^e siècle, est beaucoup plus radicale et a au moins le mérite de la cohérence. En abolissant la propriété privée de l'ensemble des moyens de production, aussi bien pour les terres et l'immobilier que pour le capital industriel, financier et professionnel, à l'exception de quelques maigres coopératives et lopins de terre individuels, c'est bien l'ensemble du rendement privé du capital qui disparaît. L'interdiction de l'usure est donc générale : le taux d'exploitation, qui mesure chez Marx la part de la production que s'approprie le capitaliste, devient enfin nul, et avec lui le taux de rendement privé. En ramenant le rendement du capital à zéro, l'humanité et le travailleur se libèrent enfin de leurs chaînes et des inégalités patrimoniales issues du passé. Le présent peut reprendre ses droits. L'inégalité $r > g$ n'est plus qu'un mauvais souvenir, d'autant plus que le communisme aime la croissance et le progrès technique. Le problème, malheureusement pour les populations concernées par ces expérimentations totalitaires, est que la propriété privée et l'économie de marché n'ont pas simplement pour fonction de permettre la domination des détenteurs du capital sur ceux qui n'ont que leur travail : ces institutions jouent également un rôle utile pour coordonner les actions de millions d'individus, et dont il n'est pas si facile de se passer entièrement. Les désastres humains causés par la planification centralisée l'illustrent de façon parfaitement claire.

L'impôt sur le capital permet d'apporter une réponse à la fois plus pacifique et plus efficace à ce problème éternel posé par le capital privé et son rendement. L'impôt progressif sur le patrimoine individuel est une institution qui permet à l'intérêt général de reprendre le contrôle du capitalisme, tout en s'appuyant sur les forces de propriété privée et de la concurrence. Chaque catégorie de capital est taxée de la même façon, sans discrimination a priori, en partant du principe que les détenteurs des actifs sont généralement mieux placés que la puissance publique pour décider des investissements à réaliser (33). Si nécessaire, l'impôt peut être très lourdement progressif sur les plus hautes fortunes, mais cela peut se faire dans le cadre de l'État de droit, à l'issue d'un débat démocratique. Il s'agit de la réponse la plus adaptée à l'inégalité $r > g$ et à l'inégalité du rendement en fonction du capital initial (34).

Sous cette forme, l'impôt sur le capital est une idée neuve, adaptée au capitalisme patrimonial mondialisé du XXI^e siècle. Il existe certes des impôts sur le capital foncier depuis la nuit des temps. Mais ces impôts sont généralement proportionnels et à faible taux : il s'agit avant tout de garantir le droit de propriété, suivant une logique de droit d'enregistrement, et certainement pas de redistribuer les fortunes. Les révolutions anglaise, américaine et française se situent dans cette logique : les systèmes fiscaux qu'elles mettent en place ne visent en aucune façon à réduire les inégalités patrimoniales. Les discussions autour de l'impôt progressif sont vives pendant la Révolution française, mais le principe de la progressivité est finalement rejeté. Il faut souligner que même les propositions les plus audacieuses de l'époque paraissent aujourd'hui relativement modérées en termes de taux d'imposition (35).

Il faut attendre le XX^e siècle et l'entre-deux-guerres pour que survienne la révolution de l'impôt progressif. Mais cette rupture se déroule dans le chaos, et concerne avant tout l'impôt progressif sur le revenu et l'impôt progressif sur les successions. Certains pays mettent également en place à la fin du XIX^e et au début du XX^e siècle un impôt progressif annuel sur le capital (notamment en Allemagne et en Suède). Mais les États-Unis, le Royaume-Uni, et la France jusqu'aux années 1980, restent en dehors de ce mouvement (36). En outre, ces impôts annuels sur le capital mis en place dans quelques pays ont toujours eu des taux relativement réduits, sans doute car ils ont été pensés dans un contexte très différent de celui d'aujourd'hui. De plus et surtout, leur défaut technique originel est qu'ils ont été établis non pas à partir des valeurs de marché des différents actifs immobiliers et financiers, révisées annuellement, mais à partir de valeurs fiscales et cadastrales révisées de façon très irrégulière. Ces valeurs ont fini par perdre tout lien avec les valeurs de marché, ce qui a très vite rendu ces impôts dysfonctionnels et peu utilisés. On retrouve le même défaut avec les bases de la taxe foncière en France et dans de nombreux pays à la suite du choc inflationniste des années 1914-1945 (37). Dans le cas d'un impôt progressif sur le capital, ce défaut de conception peut être mortel : le fait de franchir ou non le seuil d'imposition (ou d'être imposé dans telle ou telle tranche) dépend de considérations plus ou moins arbitraires, comme la date de la dernière révision des valeurs cadastrales dans la ville ou le quartier en question. Ces impôts ont été de plus en plus fortement contestés à partir des années 1960-1970, dans un contexte de forte hausse des prix immobiliers et boursiers, souvent devant les tribunaux (pour violation du principe d'égalité devant l'impôt). Ce processus a mené à la suppression de l'impôt annuel sur le capital en Allemagne et en Suède dans les années 1990 et 2000. Cette évolution s'explique davantage par le caractère archaïque de ces impôts issus du XIX^e siècle que par des considérations de concurrence fiscale (38).

L'impôt sur la fortune actuellement appliqué en France est d'une certaine façon plus moderne : il se fonde sur les valeurs de marché des différents actifs, réévaluées chaque année. Cela provient simplement du fait que cet impôt est une création beaucoup plus récente : il a été introduit dans les années 1980, à un moment où l'on ne pouvait pas ignorer que l'inflation – notamment sur les prix des actifs – était une réalité durable. Voici au moins un avantage d'être à contre-courant politique du reste du monde développé : cela permet parfois d'être en avance sur son temps (39). Cela dit, si l'ISF français a le mérite de se fonder sur les valeurs de marché, et donc de se rapprocher de l'impôt idéal sur le capital sur ce point central, il n'en est pas moins très éloigné par d'autres aspects. Comme nous l'avons déjà noté, il est truffé de règles dérogatoires et ignore la déclaration préremplie. L'étrange impôt sur le patrimoine introduit en Italie en 2012 illustre les limites de ce qu'un pays isolé peut faire en cette matière dans le contexte actuel. Le cas de l'Espagne est également intéressant : la collecte de l'impôt progressif sur la fortune, qui comme en Allemagne et en Suède repose sur des valeurs cadastrales et fiscales plus ou moins arbitraires, a été interrompue en 2008-2010, puis rétablie à partir de 2011-2012, dans un contexte de crise budgétaire aiguë, mais sans en modifier la structure (40). On voit un peu partout la même tension : l'impôt sur le capital apparaît logiquement nécessaire (compte tenu de la prospérité des patrimoines privés et de la stagnation des revenus, il faudrait être aveugle pour se passer d'une telle base fiscale, quel que soit d'ailleurs le camp politique au pouvoir), mais difficile à mettre en place correctement dans le cadre d'un seul pays.

Pour résumer : l'impôt sur le capital est une idée neuve, qui doit être entièrement repensée dans le contexte du capitalisme patrimonial globalisé du XXI^e siècle, à la fois en termes de taux d'imposition, et dans ses modalités pratiques, en passant à une logique d'échange automatique d'informations bancaires internationales, de déclaration préremplie et de valeurs de marché.

Les régulations de substitution : protectionnisme et contrôle des capitaux

Hors de l'impôt sur le capital, point de salut ? Tel n'est pas mon propos. Il existe d'autres solutions et d'autres voies permettant de réguler le capitalisme patrimonial du XXI^e siècle, qui sont d'ailleurs déjà explorées dans plusieurs parties du monde. Simplement, ces modes de régulation alternatifs ne sont pas aussi satisfaisants que l'impôt sur le capital et créent parfois plus de problèmes qu'ils n'en résolvent. Nous avons déjà noté que la façon la plus simple pour un État isolé de retrouver un peu de souveraineté économique et financière est d'avoir recours au protectionnisme et au contrôle des capitaux. Le protectionnisme permet parfois de protéger utilement certains secteurs peu développés dans un pays donné (le temps que les entreprises nationales soient prêtes à affronter la concurrence internationale) (41). Il est également une arme indispensable vis-à-vis des pays qui ne respectent pas les règles (en matière de transparence financière, de normes sanitaires, de respect de la personne humaine, etc.), une arme dont il serait bien fou de se priver. Pour autant, le protectionnisme, s'il est appliqué de façon massive et permanente, n'est pas en soi une source de prospérité et de création de richesses. L'expérience historique suggère qu'un pays qui se lancerait fortement et durablement dans cette voie, tout en annonçant à sa population une vigoureuse progression de ses salaires et de son niveau de vie, s'exposerait probablement à de graves déceptions. Par ailleurs, le protectionnisme ne règle en rien l'inégalité $r > g$ ni la tendance à l'accumulation et à la concentration des patrimoines entre quelques mains à l'intérieur du pays considéré.

La question des contrôles de capitaux se pose différemment. La libéralisation complète et absolue des flux de capitaux, sans aucun contrôle et sans aucune transmission d'information sur les actifs possédés par les uns et les autres dans les différents pays (ou presque), a été le mot d'ordre de la plupart des gouvernements des pays riches depuis les années 1980-1990. Ce programme a notamment été promu par les organisations internationales, en particulier l'OCDE, la Banque mondiale et le FMI, au nom, comme il se doit, de la science économique la plus avancée (42). Mais il est avant tout l'œuvre de gouvernements démocratiquement élus et reflète les courants d'idée dominants à un moment donné de l'histoire, marqué notamment par la chute de l'Union soviétique et une foi sans limite dans le capitalisme et l'autorégulation des marchés. Depuis la crise financière de 2008, tout le monde se met à douter sérieusement, et il est fort probable que les pays riches auront de plus en plus souvent recours à des mesures de contrôle des capitaux dans les décennies qui viennent. Le monde émergent a en quelque sorte montré la voie, notamment depuis la crise financière asiatique de 1998, qui a convaincu une bonne partie de la planète, de l'Indonésie au Brésil en passant par la Russie, que les programmes d'ajustement et autres thérapies de choc dictés par la communauté internationale n'étaient pas toujours les plus pertinents, et qu'il était grand temps de s'en émanciper. Cette crise a également conduit à encourager la constitution de réserves parfois excessives, qui ne sont sans doute pas la meilleure régulation collective face à l'instabilité économique mondiale, mais qui permettent au moins à des pays isolés de faire face à des chocs tout en préservant leur souveraineté.

Le mystère de la régulation chinoise du capital

Par ailleurs, il est important de réaliser que certains pays ont toujours pratiqué les contrôles de capitaux, et n'ont jamais été touchés par la vague de dérégulation complète des flux financiers et de la balance des paiements. C'est notamment le cas de la Chine, dont la monnaie n'est toujours pas convertible (elle le sera peut-être quand le pays considérera qu'il a accumulé assez de réserves pour faire boire la tasse à n'importe quel spéculateur) et qui contrôle strictement à la fois les capitaux entrants (on ne peut pas investir ou devenir propriétaire d'une grande entreprise chinoise sans demander l'autorisation, qui ne sera généralement accordée que si l'investisseur étranger se contente d'une participation nettement minoritaire) et les capitaux sortants (on ne peut pas sortir ses actifs de Chine sans que la puissance publique ait son mot à dire). Cette question des capitaux sortants est actuellement extrêmement sensible en Chine et se trouve au cœur du modèle chinois de régulation du capital.

La question centrale est simple : les millionnaires et milliardaires chinois, de plus en plus nombreux au sein de classements internationaux de fortunes, sont-ils véritablement propriétaires de leur patrimoine, et peuvent-ils par exemple le sortir librement de Chine ? Quels que soient les mystères entourant ces questions, il ne fait aucun doute que la notion de droit de propriété qui s'applique en Chine est différente de celle en vigueur en Europe et aux États-Unis, et renvoie à un ensemble complexe et changeant de droits et de devoirs. Par exemple, tout semble indiquer qu'un milliardaire chinois qui aurait acquis 20 % de Telecom China et qui souhaiterait s'installer en Suisse avec sa famille aurait beaucoup plus de mal qu'un oligarque russe à conserver sa participation financière et à se faire verser des millions d'euros de dividendes. Dans le cas des oligarques russes, les choses semblent plus faciles, si l'on en juge par les énormes flux sortants du pays vers des destinations suspectes, que l'on ne retrouve pas dans le cas chinois, tout du moins pour l'instant. En Russie, il faut certes éviter de se brouiller trop fortement avec le Président et de se faire mettre en prison ; mais pour peu que l'on évite ce cas extrême, il semble possible de vivre durablement d'une fortune issue des ressources naturelles du pays. Les choses sont apparemment plus étroitement contrôlées en Chine. C'est l'une des nombreuses raisons pour lesquelles les comparaisons souvent réalisées dans la presse internationale (occidentale) entre les fortunes des responsables politiques chinois et américains, et selon lesquelles les premiers seraient beaucoup plus riches que les seconds, paraissent relativement fragiles (43).

Loin de moi l'idée de faire ici l'apologie du mode de régulation chinoise du capital, qui paraît extrêmement opaque et instable. Il n'en reste pas moins que le contrôle des capitaux peut être une des façons de réguler et de contenir la dynamique des inégalités patrimoniales. La Chine dispose par ailleurs d'un impôt sur le revenu plus nettement progressif que la Russie (qui comme la plupart des pays de l'ex-bloc soviétique a adopté dans les années 1990 un modèle fiscal de type flat tax), bien que nettement insuffisant. Elle parvient à mobiliser des recettes fiscales lui permettant d'investir dans l'éducation, la santé et les infrastructures de façon autrement plus massive que les autres pays émergents, à commencer par l'Inde, qu'elle a nettement distancée (44). Si elle le souhaite, et surtout si ses élites acceptent de (et parviennent à) mettre en place la transparence démocratique et l'État de droit qui vont avec la modernité fiscale, ce qui n'est pas rien, la Chine aura tout à fait la taille suffisante pour appliquer le type d'impôt progressif sur le revenu et sur le capital dont il est question ici. Par certains côtés, elle est mieux armée pour relever ces défis que l'Europe, qui doit faire face à son propre morcellement politique et à une logique de concurrence fiscale exacerbée, dont il n'est pas sûr du tout que nous ayons vu le bout (45).

En tout état de cause, si les pays européens ne s'unissent pas pour mettre en place une régulation coopérative et efficace du capital, il y a fort à parier que des mesures de contrôle individuel et de préférence nationale (qui ont d'ailleurs largement commencé, avec une promotion parfois irrationnelle des champions locaux et des actionnaires nationaux, dont on s'imagine sans doute que l'on peut davantage les contrôler que des actionnaires étrangers, ce qui est le plus souvent illusoire) se développeront de plus en plus. Sur ce plan, la Chine a une longueur d'avance qu'il sera difficile de rattraper. L'impôt sur le capital est la forme libérale du contrôle des capitaux, et correspond davantage à l'avantage comparatif de l'Europe.

La question de la redistribution de la rente pétrolière

Parmi les autres modes de régulation du capitalisme mondial et des inégalités qu'il suscite, il faut également mentionner la problématique particulière posée par la géographie des ressources naturelles, et notamment de la rente pétrolière. Suivant le tracé exact des frontières, dont on sait qu'elles ont souvent des origines historiques arbitraires, l'inégalité du capital et des destins entre pays prend parfois des proportions extrêmes. Si le monde formait une seule communauté démocratique mondiale, l'impôt idéal sur le capital ne manquerait pas de redistribuer les bénéfices de la rente pétrolière. C'est d'ailleurs ce que font souvent les lois en vigueur à l'intérieur des nations, en transformant en propriété commune une partie des ressources naturelles. Ces lois varient certes dans le temps et entre pays. Mais le point important est que l'on peut espérer que la délibération démocratique conduise en général dans la direction du bon sens. Par exemple, si une personne trouve demain dans son jardin une richesse d'une valeur supérieure à tous les patrimoines réunis du pays, il est probable que

L'on trouvera une façon d'adapter les lois permettant de la partager raisonnablement (ou tout du moins peut-on l'espérer).

Le monde ne formant pas une seule communauté démocratique, les délibérations concernant les possibles redistributions de ressources naturelles entre pays se font souvent de façon beaucoup moins paisible. En 1990-1991, au moment de la chute de l'Union soviétique, se déroule un autre événement fondateur du XXI^e siècle. L'Irak, pays de 35 millions d'habitants, décide d'envahir son minuscule voisin le Koweït, pays d'à peine 1 million d'habitants, et qui dispose de réserves pétrolières du même ordre que l'Irak. Cela provient des hasards de la géographie, certes, mais aussi du coup de crayon post-colonial des compagnies pétrolières occidentales et de leurs gouvernements, qui trouvent parfois plus facile de commercer avec les pays sans population (il n'est pas clair du tout que ce soit un bon choix à long terme). Toujours est-il que ces mêmes pays ont immédiatement envoyé quelque 900 000 hommes de troupe rétablir les Koweïtiens comme seuls propriétaires légitimes du pétrole (preuve s'il en est que les États peuvent parfois mobiliser des ressources importantes et faire respecter leurs décisions). Ce fut chose faite dès 1991. Cette première guerre d'Irak fut suivie par une seconde en 2003, avec cette fois-ci une coalition occidentale moins fournie. Ces événements continuent de jouer un rôle central dans le monde des années 2010.

Il ne m'appartient pas de calculer ici le barème optimal d'imposition du capital pétrolier qui devrait exister dans une communauté politique mondiale fondée sur la justice et l'utilité commune, ni même dans une communauté politique moyen-orientale. On peut simplement observer que l'injustice de l'inégalité du capital atteint dans cette région du monde des proportions inouïes, qui sans une protection militaire extérieure auraient sans doute cessé d'exister depuis longtemps. En 2013, le budget total dont disposent le ministère égyptien de l'Éducation et ses services locaux pour financer l'ensemble des écoles, collèges, lycées, universités de ce pays de 85 millions d'habitants est inférieur à 5 milliards de dollars (46).

Quelques centaines de kilomètres plus loin, les revenus pétroliers atteignent les 300 milliards de dollars pour l'Arabie Saoudite et ses 20 millions de Saoudiens, et dépassent les 100 milliards de dollars pour le Qatar et ses 300 000 Qataris. Pendant ce temps, la communauté internationale se demande s'il faut renouveler un prêt de quelques milliards de dollars à l'Égypte, ou bien s'il ne faudrait pas plutôt attendre que le pays augmente comme il l'avait promis les taxes sur les boissons gazeuses et les cigarettes. Sans doute est-il normal d'empêcher autant que possible que les redistributions se fassent par les armes (d'autant plus que l'intention de l'envahisseur irakien en 1990 était de s'acheter d'autres armes, et non de construire des écoles). À condition toutefois de trouver d'autres moyens, sous forme de sanctions, de taxes et d'aides, permettant d'imposer une répartition plus juste de la rente pétrolière et de donner aux pays sans pétrole la possibilité de se développer.

La redistribution par l'immigration

Une autre forme, a priori plus pacifique, de redistribution et de régulation de l'inégalité mondiale du capital est évidemment l'immigration. Plutôt que de déplacer le capital, ce qui pose toutes sortes de difficultés, une solution plus simple consiste parfois à laisser le travail se déplacer vers les salaires plus élevés. Il s'agit bien sûr de la grande contribution des États-Unis à la redistribution mondiale : le pays est ainsi passé d'à peine 3 millions d'habitants au moment de l'Indépendance américaine à plus de 300 millions aujourd'hui, en grande partie du fait des flux migratoires. C'est aussi ce qui fait que les États-Unis sont encore très loin d'être devenus la « vieille Europe de la planète » évoquée dans le dernier chapitre.

L'immigration demeure le ciment de l'Amérique, la force stabilisatrice qui fait que le capital issu du passé ne prend pas la même importance qu'en Europe, et aussi la force qui rend politiquement et socialement supportables les inégalités de plus en plus extrêmes de revenus du travail. Pour une bonne partie des 50 % des Américains les moins bien payés, ces inégalités sont secondaires, pour la bonne et simple raison qu'ils sont nés dans un pays moins riche et qu'ils sont eux-mêmes dans une trajectoire nettement ascendante. Il faut souligner que ce mécanisme de redistribution par l'immigration, qui permet à des personnes issues de pays pauvres d'améliorer leur sort en rejoignant un pays riche, concerne pour la décennie 2000-2010 tout autant l'Europe que les États-Unis. De ce point de vue, la distinction entre Ancien et Nouveau Monde est peut-être en passe de perdre une partie de sa pertinence (47).

Il faut toutefois souligner que la redistribution par l'immigration, si souhaitable soit-elle, ne règle qu'une partie du problème des inégalités. Une fois que les productions et revenus moyens entre pays ont été égalisés, par l'immigration et surtout par le rattrapage de productivité des pays pauvres sur les pays riches, les problèmes posés par les inégalités, et en particulier par la dynamique de la concentration des patrimoines au niveau mondial, sont toujours là. La redistribution par l'immigration ne fait que repousser le problème un peu plus loin, mais ne dispense pas de mettre en place les régulations – État social, impôt progressif sur le revenu, impôt progressif sur le capital – qui s'imposent. Il n'est d'ailleurs pas interdit de penser que l'immigration a d'autant plus de chances d'être bien acceptée par les populations les moins favorisées des pays riches que ces

institutions font en sorte que les bénéfices économiques de la mondialisation profitent à tous. Si l'on pratique à la fois le libre-échange, la libre circulation des capitaux et des personnes, tout cela en mettant à bas l'État social et en supprimant toute forme d'impôt progressif, alors il y a fort à penser que les tentations de repli national et identitaire seront plus fortes que jamais, en Europe comme aux États-Unis.

Il faut enfin souligner que les pays du Sud seraient parmi les premiers à bénéficier d'un système fiscal international plus transparent et plus juste. En Afrique, les flux sortants de capitaux dépassent largement, et depuis toujours, les flux entrants d'aide internationale. Le fait de lancer dans les pays riches des procédures judiciaires contre une poignée d'ex-dirigeants africains pour biens mal acquis est sans doute une bonne chose. Mais il serait encore plus utile de mettre en place les coopérations fiscales internationales et les transmissions automatiques d'informations bancaires permettant aux pays africains et européens de mettre fin de façon beaucoup plus systématique et méthodique à ce pillage, qui est d'ailleurs autant le fait de sociétés et d'actionnaires européens et de toutes nationalités que d'élites africaines peu scrupuleuses. Là encore, la transparence financière et l'impôt progressif et mondial sur le capital sont la bonne réponse.

- (1) Ces recettes nouvelles peuvent être utilisées pour réduire les prélèvements existants, ou bien pour financer d'autres besoins (comme l'aide internationale ou la réduction de la dette ; nous y reviendrons).
- (2) Il existe sur chaque continent des institutions financières spécialisées jouant le rôle de dépositaire central (custodian bank ; rôle parfois rempli avec celui de chambre de compensation, clearing house), dont la fonction est de garder la trace des titres de propriétés dématérialisés émis par les différentes sociétés. Mais la fonction de ces institutions privées est de fournir un service aux sociétés émettrices de titres, et non de rassembler en une même ligne tous les actifs détenus par une même personne. Sur ces institutions, voir G. Zucman, « The missing wealth of Nations : are Europe and the U. S. net debtors or net creditors ? », art. cité.
- (3) Un cas classique étudié dans la recherche historique est la chute de l'Empire romain, qui a conduit à l'abandon de l'impôt foncier impérial, et donc des titres de propriété et des éléments de cadastre qui allaient avec, ce qui aurait contribué à amplifier le chaos économique au haut Moyen Âge. Voir par exemple P. Temin, *The Roman Market Economy*, Princeton University Press, 2012, p. 149-151.
- (4) Pour cette raison, il serait utile d'instituer un impôt à faible taux sur le patrimoine net des sociétés (les fonds propres), conjointement à l'impôt à taux plus élevé sur le patrimoine net des individus. Cela obligerait la puissance publique à se réinvestir fortement sur le terrain des normes comptables, actuellement laissé à des associations de comptables privés. Sur ce sujet, voir N. Véron, M. Autrer, A. Galichon, *L'Information financière en crise. Comptabilité et capitalisme*, Odile Jacob, 2004.
- (5) Concrètement, l'administration fait une régression dite « hédonique » calculant le prix de vente en fonction des différentes caractéristiques du bien et propose un prix sur cette base. Il existe dans tous les pays développés des bases de données de transactions permettant de faire de même (elles sont d'ailleurs utilisées pour calculer des indices de prix immobiliers).
- (6) On constate cette tentation dans tous les systèmes fondés sur l'autodéclaration, comme pour l'impôt sur la fortune en France, où il existe toujours un nombre anormalement bas de valeurs déclarées légèrement au-dessus du seuil d'imposition. Les personnes concernées ont manifestement tendance à minorer légèrement – typiquement de l'ordre de 10 %-20 % – la valeur de leurs biens immobiliers. La déclaration préremplie fournirait une base objective fondée sur des données et une méthode clairement définies et mettrait fin à ce type de comportement.
- (7) Étrangement, c'est ce système archaïque fondé sur la bonne foi qui a été utilisé en 2013 par le gouvernement français pour obtenir des informations sur les patrimoines de ses propres ministres, officiellement dans le but de rétablir la confiance à la suite du mensonge de l'un d'entre eux.
- (8) En particulier dans les îles Anglo-Normandes, au Liechtenstein, à Monaco, etc.
- (9) Il est difficile d'estimer cette perte, mais il est possible qu'elle atteigne 10 %-20 % du revenu national de pays comme le Luxembourg ou la Suisse (ou de territoires comme la City de Londres), ce qui est une fraction à la fois minoritaire et très substantielle de leur niveau de vie. Dans les paradis fiscaux exotiques et les micro-États, il est probable que cette part dépasse largement 50 %, voire atteigne 80 %-90 % dans certains territoires n'abritant rien d'autre que des domiciliations de sociétés fictives.
- (10) Les cotisations sociales s'apparentent à une forme d'imposition des revenus (et sont d'ailleurs regroupées avec l'impôt sur le revenu dans certains pays ; voir chapitre 13).
- (11) Voir en particulier chapitre 12, tableau 12.1.
- (12) Rappelons la définition classique donnée par l'économiste britannique John Hicks du revenu au sens économique : « Le revenu d'une personne ou d'une collectivité au cours d'une période est la valeur de ce qu'elle peut consommer au maximum durant cette période tout en restant aussi riche à la fin de la période qu'elle l'était au début. »
- (13) Même avec un rendement de 2 % (très inférieur à celui effectivement observé pour cette fortune particulière sur la période 1987-2013), le revenu économique associé à une fortune de 30 milliards d'euros devrait être de 600 millions d'euros, et non de 5 millions.
- (14) Dans le cas de la première fortune française, la difficulté supplémentaire tient au fait que la holding familiale était gérée par l'épouse du ministre du Budget, lui-même trésorier du parti politique qui avait reçu des dons importants de la part de la fortune en question. Ce même parti ayant divisé par trois l'impôt sur la fortune au cours de son séjour au pouvoir, tout cela a fort naturellement suscité une certaine émotion dans le pays et démontre, si besoin est, que les phénomènes de capture du pouvoir politique évoqués dans le chapitre précédent dépassent de très loin le cas américain. Pour mémoire, il s'agit du ministre du Budget qui a précédé celui qui a

dissimulé un compte en Suisse, ce qui rappelle qu'en France aussi ces questions de capture dépassent les clivages politiques.

(15) En pratique, le système appliqué en Hollande n'est pas totalement satisfaisant : il comporte de nombreuses exceptions et catégories d'actifs échappant à l'imposition (notamment au sein des holdings familiales et autres trust funds), et le rendement appliqué est supposé égal à 4 % pour tous les actifs, ce qui peut être trop élevé pour certains patrimoines et pas assez pour d'autres.

(16) Le plus logique est d'apprécier ce caractère insuffisant à partir des taux moyens de rendement effectivement observés pour la classe de fortune en question, ce qui permet de mettre en cohérence le barème de l'impôt sur le revenu et celui de l'impôt sur le capital. On peut aussi imaginer des taux d'imposition minimaux et maximaux en fonction du revenu et du capital.

(17) La logique incitative est au cœur du livre-plaidoyer de Maurice Allais (*L'Impôt sur le capital et la réforme monétaire*, Éditions Hermann, 1977), qui va jusqu'à défendre la suppression complète de l'impôt sur le revenu et de tous les autres impôts, et leur remplacement intégral par l'impôt sur le capital, ce qui est tout à fait excessif et peu cohérent avec les masses en jeu. Sur les propositions d'Allais et ses prolongements actuels, voir annexe technique. De façon générale, les débats autour de l'impôt sur le capital se caractérisent souvent par des positions extrêmes (cet impôt est soit rejeté en bloc, soit considéré comme l'impôt unique qui doit tout remplacer), de même d'ailleurs que les débats autour de l'impôt successoral (soit il ne faut pas imposer les successions, soit il faut les taxer à 100 %). Il me semble urgent de dépassionner ce débat et de donner à chaque argument et à chaque outil fiscal sa juste place. L'impôt sur le capital est utile, et même indispensable dans le cadre du capitalisme patrimonial du XXI^e siècle, mais ne peut pas tout remplacer.

(18) Il en va de même pour un chômeur qui continuerait de payer une très lourde taxe foncière (d'autant plus que dans ce cas les emprunts ne sont généralement pas déductibles, ce qui peut avoir des conséquences dramatiques dans des cas de ménages surendettés).

(19) Ce compromis dépend de l'importance respective des incitations individuelles et des chocs aléatoires dans la détermination du rendement du capital. Suivant les cas, il peut être préférable de taxer les revenus du capital moins fortement que les revenus du travail (et de reposer principalement sur un impôt sur le stock de capital), ou inversement de taxer plus fortement les revenus du capital (comme cela se produisait dans les pays anglo-saxons jusqu'au début des années 1980, sans doute parce que les revenus du capital étaient perçus comme particulièrement arbitraires). Voir T. Piketty, E. Saez, « A theory of optimal capital taxation », NBER Working Paper, 2012 (version courte publiée sous le titre « A theory of optimal inheritance taxation », *Econometrica*, 2013).

(20) Cela découle du fait que la valeur capitalisée de l'héritage au cours de la vie n'est pas connue au moment de la transmission. Quand une personne hérite d'un appartement parisien valant 100 000 francs en 1972, personne ne sait que le bien vaudra peut-être 1 million d'euros en 2013, et permettra de gagner ou d'économiser plus de 40 000 euros par an de valeur locative. Plutôt que de faire payer un très fort impôt sur l'héritage en 1972, il est plus efficace d'appliquer un impôt successoral plus limité et de prélever chaque année une taxe foncière, un impôt sur les loyers, et éventuellement un impôt sur la fortune, en fonction de l'évolution de la valeur et du rendement du bien en question.

(21) Voir T. Piketty, E. Saez, « A theory of optimal capital taxation », art. cité. Voir également annexe technique.

(22) Voir chapitre 14, graphique 14.2.

(23) Voir chapitre 10.

(24) Par exemple, pour un bien immobilier de 500 000 euros, la taxe annuelle sera comprise entre 2 500 et 5 000 euros, pour une valeur locative annuelle de l'ordre de 20 000 euros. Par construction, un impôt sur le capital appliqué chaque année à un taux de 4 %-5 % sur tous les patrimoines reviendrait à prélever la quasi-totalité de la part des revenus du capital dans le revenu national, ce qui ne semble ni juste ni réaliste, d'autant plus qu'il existe par ailleurs des impôts sur les revenus du capital.

(25) Environ 2,5 % de la population adulte européenne dispose en 2013 d'un patrimoine net supérieur à 1 million d'euros, et environ 0,2 % de la population dépasse 5 millions. Le rendement annuel avoisinerait les 300 milliards d'euros, pour un PIB de près de 15 000 milliards. Voir annexe technique et tableau S5.1 pour une estimation détaillée et un simulateur simplifié permettant d'estimer les nombres de contribuables et les recettes associés à d'autres barèmes possibles.

(26) Le centile supérieur détient actuellement de l'ordre de 25 % du patrimoine total, soit environ 125 % du PIB européen. Les 2,5 % les plus riches détiennent près de 40 % du patrimoine total, soit environ 200 % du PIB

européen. Il n'y a donc rien d'étonnant à ce qu'une taxe avec des taux marginaux de 1 % et 2 % au sein de ce groupe rapporte de l'ordre de 2 points de PIB. Le rendement serait plus élevé si les taux s'appliquaient à la totalité du patrimoine et non aux fractions supérieures à ces seuils.

(27) L'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) appliqué en France en 2013 concerne les patrimoines imposables supérieurs à 1,3 million d'euros (après déduction d'un abattement de 30 % sur la résidence principale), avec des taux allant de 0,7 % à 1,5 % sur la tranche la plus élevée (au-delà de 10 millions d'euros). Compte tenu des relèvements du seuil et des exonérations, ses recettes sont inférieures à 0,5 % du PIB. En principe, un actif est dit professionnel si le propriétaire exerce une activité dans l'entreprise en question. En pratique, cette condition est difficile à apprécier et facile à contourner, d'autant plus que se sont ajoutés au fil des ans d'autres régimes dérogatoires (comme les « pactes d'actionnaires », qui permettent également des exonérations partielles ou totales d'ISF dès lors qu'un groupe d'actionnaires s'engage à conserver leur participation pendant une durée minimale). D'après les données disponibles, les plus hauts patrimoines échappent en grande partie à l'ISF. L'administration fiscale française publie très peu de statistiques détaillées par tranche de fortune (beaucoup moins par exemple qu'au début du XX^e siècle et jusqu'aux années 1950-1960 à partir des données successorales), ce qui ajoute à l'opacité ambiante. Voir annexe technique.

(28) Voir notamment chapitre 5, graphiques 5.4 et suivants.

(29) Les recettes de l'impôt progressif sur le capital passeraient alors à 3-4 points de PIB, dont entre 1 et 2 points provenant de la taxe foncière. Voir annexe technique.

(30) Par exemple pour justifier le récent abaissement du taux supérieur de l'ISF français de 1,8 % à 1,5 %.

(31) Voir à ce sujet P. Judet de la Combe, « Le jour où Solon a aboli la dette des Athéniens », *Libération*, 31 mai 2010.

(32) En réalité, nous avons vu qu'une partie – de plus en plus fortement majoritaire au cours du temps – du capital terrien correspond à des améliorations apportées aux terres, si bien que si l'on regarde les choses sur très longue période le capital terrien est dans le fond peu différent des autres formes de capital accumulables. Il n'en reste pas moins que l'accumulation de capital terrien ne peut dépasser certaines limites et que sa prédominance correspond à un monde de croissance très lente.

(33) Cela n'empêche pas de donner aux autres stakeholders (salariés, collectivités, associations, etc.) les moyens de peser réellement dans ces décisions, sous forme de droits de vote adaptés. La transparence financière peut jouer ici un rôle essentiel. Nous y reviendrons dans le prochain chapitre.

(34) Le taux optimal d'imposition du capital vise précisément à combler l'écart entre le taux de rendement r et le taux de croissance g , ou au moins à limiter certains de ses effets. Par exemple, sous certaines hypothèses, le taux optimal de taxation de l'héritage est donné par la formule $\tau = 1 - G/R$, où G est le taux de croissance générationnel et R le rendement générationnel du capital (si bien que la taxe tend vers 100 % quand la croissance est infiniment faible par rapport au rendement, et vers 0 % quand elle se rapproche du rendement). En général, les choses sont cependant plus complexes, en particulier car le système idéal implique un barème annuel et progressif sur le capital. Les principales formules de taxation optimale (qui permettent de préciser les termes du débat, mais en aucune façon de fournir des réponses toutes faites, tant les effets sont nombreux et difficiles à évaluer avec précision) sont présentées et expliquées dans l'annexe technique.

(35) Thomas Paine, dans sa proposition de Justice agraire de 1795, envisageait de taxer les héritages à hauteur de 10 % (correspondant selon lui à la part non accumulée, alors que la part accumulée ne serait pas taxée du tout, y compris si elle a été constituée il y a de cela de nombreuses générations). Certaines propositions de « droit national d'hérité » faites pendant la Révolution étaient plus radicales. Les droits de succession et de mutation finalement adoptés, après moult débats, ne dépassent jamais les 1 %-2 % en ligne directe. Sur ces débats et propositions, voire annexe technique.

(36) En dépit de multiples débats et propositions américaines et britanniques, en particulier pendant les années 1960-1970, et de nouveau à partir des années 2000-2010. Voir annexe technique.

(37) Ce vice de conception provient du fait que ces impôts sur le capital issus du XIX^e siècle ont été mis en place dans un monde sans inflation (ou avec une inflation faible), où il semblait suffisant de réviser les valeurs des actifs tous les dix ou quinze ans (pour les actifs immobiliers) ou bien d'utiliser la valeur d'achat (système souvent utilisé pour les actifs financiers). Ces systèmes de valeurs cadastrales et fiscales ont été profondément perturbés par l'inflation des années 1914-1945 et n'ont jamais réussi à fonctionner correctement dans un monde caractérisé par une inflation substantielle permanente.

(38) Sur l'histoire de l'impôt allemand sur le capital, de sa création en Prusse en 1891 à son interruption juridictionnelle en 1997 (la loi n'a pas été formellement abolie), voir F. Dell, *L'Allemagne inégale, op. cit.* Sur

l'impôt suédois sur le capital, créé en 1947 (mais qui existait en réalité comme supplément d'impôt sur les revenus du capital depuis les années 1910) et supprimé en 2007, voir les travaux déjà cités d'Ohlsson et de Waldenström, et les références données en annexe. Les taux de ces impôts n'ont généralement pas dépassé 1,5 %-2 % sur les plus hauts patrimoines, avec un sommet à 4 % en Suède en 1983 (qui ne s'appliquait cependant qu'à des valeurs fiscales sans grand rapport avec les valeurs de marché). Outre ce phénomène de dégénérescence des bases fiscales, qui concerne aussi l'impôt successoral dans les deux pays, la perception de concurrence fiscale a également joué un rôle dans le cas suédois, où l'impôt successoral a été supprimé en 2005. Cet épisode, peu cohérent avec les valeurs égalitaires du pays, illustre l'incapacité croissante des petits pays à mener une politique autonome.

(39) L'impôt sur les grandes fortunes a été introduit en France en 1981, supprimé en 1986, puis réintroduit en 1988 sous la forme de l'impôt de solidarité sur la fortune. Les valeurs de marché ont parfois des variations brusques qui peuvent sembler arbitraires, mais elles ont le mérite de fournir la seule base objective qui peut être acceptée par tous. À condition toutefois d'ajuster régulièrement les taux et les tranches d'imposition, et de ne pas laisser les recettes s'envoler mécaniquement avec les cours immobiliers ; faute de quoi on s'expose à des révoltes fiscales, comme l'illustre la célèbre Proposition 13 adoptée en Californie en 1978 pour limiter les hausses uniformes de property tax.

(40) L'impôt espagnol s'applique au-delà de 700 000 euros de patrimoine imposable (avec 300 000 euros de déduction pour la résidence principale), et le taux le plus élevé est de 2,5 % (il a été porté à 2,75 % en Catalogne). En dehors de la France et de l'Espagne, il existe aussi un impôt annuel sur le capital en Suisse, avec des taux relativement bas (moins de 1 %) dus à la compétition entre cantons.

(41) À l'inverse, empêcher un concurrent étranger de se développer (la destruction par le colonisateur britannique de la petite industrie textile indienne au début du XIX^e siècle est restée dans les mémoires de l'Inde) peut parfois avoir des conséquences durables.

(42) Ce qui est d'autant plus étonnant que les rares estimations des gains économiques apportés par l'intégration financière concluent à un gain global assez modeste (sans même prendre en compte les effets négatifs sur l'inégalité et l'instabilité, ignorés par ces études). Voir O. Jeanne, P. O. Gourinchas, « The elusive gains from international financial integration », *Review of Economic Studies*, 2006. On notera que la position du FMI au sujet des transmissions automatiques d'information est généralement floue et changeante, et consiste le plus souvent à en approuver le principe, pour mieux le torpiller lors de son application concrète, au nom d'arguments techniques assez peu convaincants.

(43) La comparaison la plus souvent faite dans la presse oppose d'une part le patrimoine moyen des 535 membres du Congrès américain (qui d'après leurs déclarations, a priori fiables, rassemblées par le Center for Responsible Politics, serait de « seulement » 15 millions de dollars, ce qui paraît déjà beaucoup plus élevé qu'en Europe, comme nous l'avons déjà noté) et d'autre part le patrimoine moyen des 70 plus riches membres de l'Assemblée nationale populaire de Chine, qui dépasserait le milliard de dollars (d'après le Hurun Report 2012, qui est un classement de fortunes chinoises de type Forbes, aux méthodes peu claires). Compte tenu des rapports de population, il serait plus justifié de comparer le patrimoine moyen des 3 000 membres de l'Assemblée chinoise (aucune estimation ne semble disponible). Par ailleurs, il semblerait qu'être membre de l'Assemblée chinoise représente pour ces milliardaires une fonction principalement honorifique (et non un travail de législateur). Peut-être serait-il plus justifié de les comparer aux 70 donateurs les plus riches de la scène politique américaine.

(44) Voir N. Qian, T. Piketty, « Income inequality and progressive income taxation in China and India : 1986-2015 », art. cité.

(45) Pour une perspective de très long terme insistant sur le fait que l'Europe a longtemps tiré avantage de son morcellement (la concurrence entre États stimulant les innovations, notamment en matière de technologie militaire), avant qu'il devienne un handicap face à la Chine, voir J.-L. Rosenthal, R. B. Wong, *Before and Beyond Divergence. The Politics of Economic Change in China and Europe*, Harvard University Press, 2011.

(46) Voir annexe technique.

(47) Sur la période 2000-2010, les taux d'immigration à caractère permanent (exprimés en pourcentage de la population du pays d'accueil) atteignent 0,6 %-0,7 % par an dans plusieurs pays européens (Italie, Espagne, Suède, Royaume-Uni), contre 0,4 % aux États-Unis, et 0,2 %-0,3 % en France et en Allemagne. Voir annexe technique. Avec la crise, certains flux ont déjà commencé à se retourner, en particulier entre l'Europe du Sud et l'Allemagne. Si l'on considère l'Europe dans son ensemble, l'immigration permanente a été assez proche du niveau nord-américain au cours de la période 2000-2010. La natalité reste cependant sensiblement plus forte en Amérique du Nord.