

Impôt sur les gains en capital : savoir hésiter

par Etienne PERROT, s.j.* Genève

Le 2 décembre prochain, le peuple et les cantons sont appelés à voter pour ou contre l'initiative populaire fédérale visant un impôt sur les gains en capital privé, impôt proportionnel après franchise de 5'000 francs, d'un taux d'au moins 20%. Un économiste tente de dégager les enjeux économiques et moraux du scrutin.

Les jeux sont faits, pensent de nombreux électeurs. Car leur décision est prise ; ils savent *si* ils voteront et *comment* ils voteront. Soit que, à leurs yeux, le résultat ne fasse aucun doute. L'histoire fiscale récente en témoigne. Les cantons qui taxaient naguère les plus-values des capitaux privés ont tous abandonné la procédure ; le dernier en date (les Grisons) jeta l'éponge en 1995-1996. Soit que l'un des arguments en lice emporte si nettement la conviction qu'il ne semble plus valoir la peine d'y réfléchir davantage. Pourquoi traiter les gains en capital privé autrement que les plus-values immobilières ou les revenus du travail ? Pourquoi appesantir sur le patrimoine par un impôt difficilement applicable des prélèvements déjà lourds et dont la mise en œuvre n'irait pas sans contraintes ? Pourquoi ébranler la structure économique qui a besoin d'un système fiscal stable, notamment dans les secteurs innovants et risqués ? Chacun a déjà sa réponse.

Quel que soit le bien-fondé de cette décision, il est bon d'hésiter, ne serait-ce qu'un instant, même si l'hésitation ne devait aboutir qu'à confirmer le choix initial. C'est une question de liberté intérieure et de conscience personnelle. Dans cette hésitation, les sentiments, les valeurs morales et

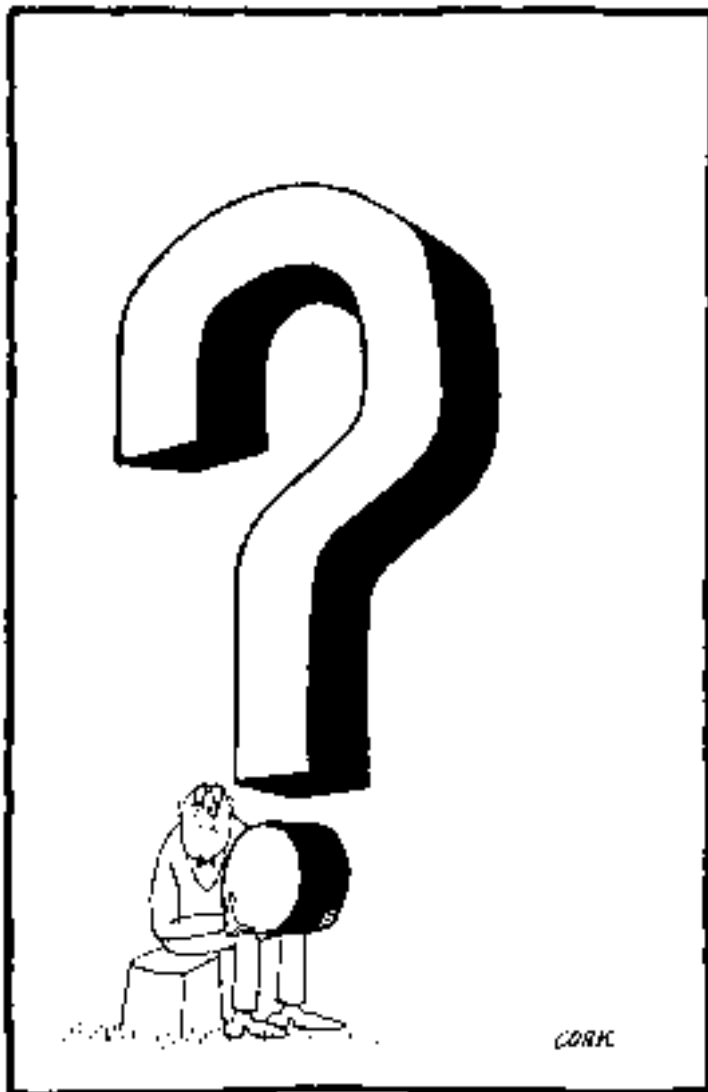
la conscience éclairent les arguments d'une couleur singulière, mettant au jour des contradictions qu'il s'agit d'assumer.

Passionnés de justice

L'idée d'imposer les gains en capital nourrit une première réaction de satisfaction. Satisfaction de voir les richesses privées engendrées par les placements financiers ne plus échapper au sort commun. Ce qui apaise peut-être aussi le ressentiment à l'encontre de gains spéculatifs, particulièrement choquants au déclin d'une décennie 1990 qui vit les valeurs boursières grimper sur des sommets au moment même où certaines grosses fortunes, bénéficiant de réglementations fiscales lacunaires, échappaient à l'impôt sur le revenu. L'initiative actuelle, qui est née en effet dans ce climat d'euphorie boursière des années 1996-1998, prenait le relais des multiples motions, postulats et interpellations parlementaires qui se sont succédés en vain les deux années précédentes sur le même sujet.

Passion contre passion, l'indignation se fait également jour chez les adversaires de

*Jésuite français, économiste, vit et travaille à Genève.



l'initiative populaire fédérale. Comment traiter de la même façon la valorisation à longue échéance, dont les gains apparents sont rongés par l'inflation, et les fruits de la spéculation à court terme dont l'utilité sociale est contestable ! Comment assimiler valeurs immobilières et valeurs mobilières alors que leurs fonctions économiques et sociales sont de natures différentes ! Comment ignorer que l'inégalité des échéances, selon qu'il s'agit de plus-values ou de moins values,

limite la liberté de gestion, accroît les rigidités du système et opacifie un prélèvement public dont la première qualité devrait être la transparence ! Comment confondre le contributeur apparent (le bénéficiaire du gain en capital) et le contributeur réel à long terme (la force productive du pays qui sera finalement pressurée pour fournir aux marchés financiers un rendement comparable à celui des autres places financières, et qui intégrera assez vite le surcoût fiscal au détriment de l'économie) !

Ajoutant à ces passions entremêlées, certains trouvent l'initiative soumise au vote du 2 décembre d'application encore trop restreinte. Quoi de plus irritant en effet que de voir échapper au fisc les plus-values générées par des éléments, parfois très importants, du patrimoine privé, outre les immeubles et le capital, les meubles meublant, les œuvres d'art, les collections de timbres rares, les tapisseries historiques ou les bibelots luxueux ! La comparaison entre pays nourrit, elle aussi, bien des

agacements. Nombreux sont les pays qui, imposant les gains en capital privé, n'imposent pas ou n'imposent plus le patrimoine en tant que tel, ainsi l'Allemagne, les USA, l'Autriche, la Grande-Bretagne, l'Italie, le Japon. Parmi les pays qui prélèvent à la fois sur le patrimoine et sur les gains en capital, la plupart n'imposent le patrimoine que de façon symbolique (en France, de trois à cinq fois moins que la Suisse, selon le montant du patrimoine). Autre sujet de hargne, hors

de Suisse, le fisc traite différemment les plus-values de l'immobilier et celles des valeurs mobilières, les titres boursiers et les œuvres d'art, les créances et les droits de propriété, le court et le long terme. La Hollande n'impose que le court terme, l'Allemagne que les plus-values nettes réalisées dans l'année ; la France module l'imposition des plus-values immobilières selon la durée de détention et autorise l'étalement des moins-values mobilières sur une période de temps beaucoup plus longue que celle qui est envisagée par l'initiative. Ce salmigondis dans l'assiette fiscale nourrit les passions les plus disparates.

Provoqués par l'initiative litigieuse, ces sentiments, aussi respectables soient-ils, ne peuvent cependant emporter sérieusement la conviction. Certes, les états d'âme guident le discernement, mais pas dans n'importe quelle condition. David Hume distinguait, parmi toutes les passions, les «sentiments moraux» ; Jeremy Bentham, un siècle plus tard, séparait les plaisirs «associatifs» des plaisirs *self-regarding* ; et toute la tradition chrétienne attire l'attention sur le mauvais esprit qui enferme l'individu en soi-même sous l'apparence des indignations les plus généreuses. A chacun de passer des passions *self-regarding* aux états d'âmes «associatifs», et pour cela d'éprouver ses propres sentiments à l'aune de la justice envers autrui.

La déchirure des valeurs morales

Les valeurs en jeu le 2 décembre font la une des affiches électorales. Efficacité contre équité, ces valeurs morales de la modernité. Malgré l'apparence, l'efficacité ne va jamais sans arbitraire. Non seulement valeur économique, l'efficacité est également valeur morale. Gaspiller, c'est pire que voler, dit la sagesse populaire. Il en va du respect du travailleur. Mais de quelle efficacité s'agit-il ? Efficacité de qui ? Des services administratifs ? De l'économie natio-

nale ? Efficacité pour quand ? Pour demain matin ? A plus longue échéance ?

De tous les arguments de son Message du 22 juin 2001, qui ont conduit le Conseil fédéral à recommander le rejet de l'initiative, il ressort que le principe d'efficacité l'emporte sur le principe d'équité. Les difficultés de mise en œuvre s'y présentent en avant-scène, assorties d'un doute portant sur le rendement de cet impôt. La principale difficulté relève de la connaissance du prix d'acquisition des titres mobiliers achetés depuis fort longtemps, dans un passé dont nul n'a gardé trace. Sur quoi se greffe la logique inquisitoriale des contrôles en ce domaine, la crainte de voir l'Etat connaître les transactions privées et remettre en cause le secret bancaire. L'expérience étrangère, française notamment, prouve que ces difficultés sont surmontables, moyennant quelques conventions administratives touchant la valeur d'achat des titres acquis avant la promulgation de la loi, les acquisitions échelonnées dans le temps, les changements de structure du capital des sociétés, les distributions d'actions gratuites, l'utilisation ou la vente des droits de souscription, la répartition du capital d'une même société entre un plus grand nombre d'actions... Reste à savoir si les conventions administratives à la française, qui font des banques les suppôts de l'administration fiscale, ne sont pas, vues de Suisse, d'inadmissibles ingérences de l'Etat dans le fonctionnement souverain de la société civile.

Le rendement de l'impôt envisagé fait lui aussi l'objet d'âpres disputes. A l'encontre de l'Union syndicale suisse qui, tablant sur un taux de croissance de la valeur des actions en Bourse de 5 à 10% chaque année, escompte un montant compris entre 400 et 1'000 millions, le Conseil fédéral, se référant aux expériences étrangères, rabaisse la prétention à 400 millions au maximum, et même 300 et jusqu'à 100 millions seulement en extrapolant les expériences cantonales passées. Quant aux effets sur l'économie, la

menace, bien orchestrée par la Fédération des entreprises suisses, se nourrit de trois chiffres. Le secteur financier helvétique occupe 8% de la population active, engendre 12% du produit intérieur et contribue pour 21% aux ressources fiscales, sans compter les effets indirects.

A la recherche de l'impôt équitable

Problématique est l'efficacité du nouvel impôt. Reste sauve l'équité, incontestable, et peu contestée. Principe largement partagé, reconnaît le Conseil fédéral. L'équité veut que chacun participe aux dépenses d'intérêt général au prorata de toutes ses capacités. Principe simple en apparence mais dont la mise en pratique ne va nullement de soi. La capacité contributive doit-elle se calculer sur tous les revenus, y compris les revenus non monétaires dégagés par tous les éléments de la richesse patrimoniale et pas simplement du capital, œuvres d'art et meubles meublant inclus, ainsi que le proposent certains libéraux français ?

L'argument, du point de vue de l'équité, n'a rien d'anodin. Il se déploie en deux temps. D'une part à concentrer l'impôt sur une seule et unique assiette, soit les revenus, y incluant les gains de toute origine, soit la richesse, mais jamais un mélange des deux. D'autre part à établir une équivalence financière systématique entre richesse et revenu. Le collectionneur d'œuvres d'art, qui conserve dans son salon un tableau de maître, affirme par exemple le professeur Pascal Salin, jouit d'un revenu non monétaire, sous forme de plaisir des sens ou d'estime de soi, au moins égal à celui d'un placement monétaire de même montant. L'équité exige donc qu'il soit imposé sur ce revenu non monétaire, calculé sur la base de la valeur marchande de son patrimoine artistique, de la même manière que sont imposés ses gains en capital.

Nonobstant ces positions extrêmes, l'impôt sur le revenu doit-il s'appuyer sur les transferts reçus de toute autre personne physique ou morale, certains puristes y incluant non seulement les revenus du travail ou de la propriété mais jusqu'aux dons manuels ? Faut-il se contenter des variations de la valeur nominale quelle qu'en soit la cause ou bien se baser sur des gains nettoyés de l'inflation ?

Devant ces difficultés d'application, le Conseil fédéral relativise la portée du principe d'équité, et cela de deux manières. D'une part il met en avant les prélèvements sur les gains en capital privé qui existent déjà mais sous l'apparence d'impôt sur le revenu, rappelant au passage qu'existe déjà une taxe non négligeable sur les transferts de titres financiers. D'autre part, il élargit le débat à plusieurs pratiques inéquitables, dont la double imposition des dividendes versés par les entreprises à leurs actionnaires, et qui conduit paradoxalement à sanctionner davantage les gains les plus risqués, jusqu'à 48%. Dans la foulée (en guise de contre-feu ?) il entend avec juste raison lier l'imposition des gains en capital privé à une refonte de l'impôt sur les sociétés, et envisage favorablement, avec moindre raison, un impôt limité aux seuls gains de participation.

Départager le tactique et le fondamental parmi tous ces arguments moraux est ici périlleux. L'hésitation ne pourra être levée sans quitter le champ clos des valeurs affichées, efficacité, équité. Il faut se risquer dans un niveau plus fondamental. En morale comme en économie, la valeur n'est-elle pas ce qui donne sens à un coût ? D'où la question au principe de tout discernement : les coûts économiques, civiques, sociaux, humains, bref les compromis incontournables, prennent-ils sens au regard de l'option que je choisis ? La conscience répondra.

E. P.