

ALAIN TCHECKAY

L'élaboration de l'impôt sur les grandes fortunes

Depuis de nombreuses années, la seule évocation d'une éventuelle imposition du capital provoque en France passion et polémiques. Et pourtant, l'imposition du capital, ou de certains biens particuliers, est loin d'être une idée originale. Au contraire, aux yeux de certains historiens, elle est même l'une des plus anciennes modalités de prélèvement fiscal. En effet, dans l'Antiquité comme au Moyen Age, ce type d'assujettissement existait sous la forme d'un impôt frappant quelques biens au premier rang desquels figurait la terre. Après une longue éclipse, il renaît à la fin du xvii^e siècle avec, cette fois, le caractère d'un impôt général. Mais notre pays n'en a pas moins connu une évolution tout à fait spécifique qui se différencie de celle observée en Allemagne, en Suisse, en Suède, en Norvège, aux Pays-Bas, au Luxembourg ou en Autriche. Alors que ces pays adoptent très tôt un impôt général sur la fortune, la France va l'ignorer superbement et le repousser comme une invention diabolique de l'interventionnisme public.

Et puis, presque brusquement, en contradiction au moins apparente avec cette tradition historique, voilà que le pays se dote en 1981 d'une taxation spécifique et générale du capital sous la forme d'un impôt sur les grandes fortunes. Ce retournement s'explique par la modification du contexte politique avec l'élection de François Mitterrand à la présidence de la République et la victoire de la gauche aux élections législatives qui en découlèrent. Mais il plonge ses racines dans un long débat qui fait partie intégrante de l'histoire de cet impôt.

Pendant de nombreuses années, une véritable aversion s'est manifestée à l'égard de l'imposition des éléments du capital, soit

comme source de revenus, soit comme biens présentant des avantages intrinsèques, et cela se traduit dans les faits. Ainsi, le thème n'a pratiquement jamais fait l'objet d'une véritable discussion parlementaire et les projets ou propositions formulées depuis le début du siècle demeurent en nombre limité. Exactement, cinq :

- le projet de loi ayant pour objet l'établissement d'un impôt annuel sur le capital déposé le 15 janvier 1914 par Joseph Caillaux, discuté et modifié par la Commission de législation fiscale de la Chambre des députés, puis adopté le 18 mars 1914 par cette même commission avant de disparaître avec l'éviction politique de son auteur. Il devait être repris sans succès six ans plus tard par Vincent Auriol ;
- le projet élaboré par la CGT et publié en avril 1947 ;
- le projet du Syndicat national des Cadres des Contributions directes et du Cadastre (FO) de juillet 1951 ;
- la proposition de loi de Francis Leenhardt tendant à simplifier la fiscalité et à en corriger l'injustice, déposée à l'Assemblée nationale le 27 mars 1953 ;
- les propositions issues des accords du Programme commun de Gouvernement signé en 1972 par le Parti communiste, le Parti socialiste, puis le MRG.

Le projet de Caillaux a fait l'objet de la discussion parlementaire la plus poussée, même si elle s'est limitée à un travail en commission du fait de la démission de son auteur après l'assassinat du directeur du *Figaro* par Mme Caillaux. Tout en s'inscrivant dans un grand courant de réforme fiscale né à la fin du XIX^e siècle, ce projet visait seulement à établir un impôt sur le capital alors que les projets ultérieurs embrassaient un champ plus large et s'orientaient davantage vers une réforme globale du système fiscal.

L'idée d'une imposition du capital trouve finalement, dans notre pays, une seconde jeunesse avec les débats noués autour du Programme commun et avec la montée progressive de la gauche au cours des années soixante-dix. Ses partisans et ses adversaires s'affrontent alors sur deux grands types d'arguments :

- des arguments économiques : pour les uns, elle sera une incitation à la productivité et à une recherche de rentabilité accrue ; pour les autres, elle jouera comme une charge supplémentaire pesant sur les entreprises et augmentant leurs coûts ;
- des arguments de justice sociale, apanage de ses partisans : elle permettra d'assurer l'égalité de tous devant l'impôt, de saisir les revenus non monétaires et de réduire la spéculation.

Au cours de ces débats, Socialistes et Communistes popularisent l'idée d'une imposition du capital, tant en l'inscrivant dans leurs programmes et plates-formes électorales qu'en déposant propositions de lois et amendements au Parlement, mais il faudra dix années de ce travail de termites pour la voir enfin se concrétiser. Aussi, ces années de discussion et d'explication apparaissent-elles comme la première phase d'élaboration de cette nouvelle taxation : elle acquiert alors progressivement une véritable légitimité sociale en se voyant admise et reconnue par une large fraction de l'opinion publique.

Le projet de loi de finances pour 1982 apparaît quant à lui comme la phase de réalisation. En effet, déposé le 3 octobre 1981 sur le bureau de l'Assemblée nationale, il propose en 9 articles de créer un impôt sur les grandes fortunes. C'est du reste là une première curiosité : il ne s'agit plus d'imposer le « capital », mais les « grandes fortunes ». Cette brusque pudeur de vocabulaire est à la fois touchante et grotesque. Touchante, car la nouvelle équipe dirigeante se perd en subtilité linguistique alors même que l'opinion publique a admis l'idée depuis longtemps. Grotesque, car les « grandes fortunes » ne commencent pas à 3 millions de francs. Cette astuce de vocabulaire n'est cependant pas tout à fait innocente : si l'un de ses objectifs pouvait être d'adoucir l'impact psychologique de la mesure, elle traduisait également une édulcoration des dispositions retenues par rapport aux projets élaborés par l'ancienne opposition de gauche.

Cette remarque liminaire résume pratiquement toute l'histoire de l'impôt sur le capital qui tend à se confondre avec celle d'une déception. Au départ, la création de ce nouvel impôt s'intégrait dans une réforme globale de la fiscalité et correspondait à une volonté politique de rendre la fiscalité économiquement efficace et socialement juste. Cette ambition n'est toujours pas réalisée. Certes, la réforme s'est heurtée et se heurte à de sérieuses résistances.

En temps normal, la création ou la modification d'un régime fiscal voit les intérêts catégoriels se cristalliser avant même que l'ombre d'un projet ne soit réellement élaboré par le Service de la Législation fiscale ou la Direction générale des Impôts. Or, dans le cas étudié, la situation a été quelque peu différente. La surprise créée par la victoire de la gauche dans les milieux conservateurs, la relative rapidité de l'opération, mais surtout la rupture, du fait du changement dans le personnel politique, des chaînes traditionnelles permettant aux uns et aux autres d'intervenir expliquent que cette mobilisation se soit faite tardivement.

Aussi le premier obstacle rencontré par le projet a sans doute été l'administration de la rue de Rivoli elle-même. Organisée par V. Gis-

card d'Estaing, inspirée par une idéologie conservatrice, acquise aux théories économiques opposées à celles défendues par la gauche, l'administration des finances n'a jamais été favorable à l'impôt sur le capital et ne s'est jamais privée de le faire savoir. Cette hostilité n'a pas miraculeusement disparu après le 10 mai 1981. Certaines orientations et finalement la faible portée du texte proposé par le gouvernement pourraient bien trouver là leur explication. Certaines informations font même état d'un véritable accord de troc entre les responsables du service de la législation fiscale et de la Direction générale des Impôts, et le ministre du budget : en échange de l'impôt sur les grandes fortunes, aucune modification ne serait apportée aux régimes successoraux. D'autre part, d'éminents inspecteurs des finances ne se privent pas de critiquer cette disposition devant leur administration, annonçant son abandon dans les prochaines années.

Le ministre du budget a pu avoir une oreille d'autant plus complaisante à l'égard de ces sycophantes que son cabinet n'a pas dû manquer de lui faire valoir la finesse de leurs analyses. Car, la rue de Rivoli ne manque pas d'anciens experts et conseillers de M. Papon, dont certains même poussèrent le zèle en cette période jusqu'à se faire les plus ardents critiques des propositions fiscales du candidat François Mitterrand. Après avoir été, du reste, à la base du rapport de MM. Blot, Méraud, Ventejol qui, en 1976 et à la demande de V. Giscard d'Estaing, expliquait l'inutilité d'un impôt sur la fortune dans notre pays.

Un deuxième obstacle aurait dû être constitué par les arbitrages interministériels et l'examen en conseil des ministres. Mais les délais extrêmement serrés ont contribué à réduire sa portée. Finalement, la phase décisive s'est jouée devant l'Assemblée nationale, qui va tenir davantage le rôle de témoin attristé que celui d'arbitre.

Cette phase s'est déroulée en deux temps. Tout d'abord, avec cette fermeté des hommes inquiets pour leur propre pouvoir, le ministre du budget annonça avec sa simplicité coutumière aux députés socialistes que « son » texte n'était pas amendable. Le montage était tellement minutieux, l'ensemble était tellement pesé, calibré, jugé par Dieu le Père lui-même qu'il ne pouvait être que parfait. La moindre modification risquait d'altérer cette perfection. Conscient de sa responsabilité, impressionné par cette conception théocratique du pouvoir, le député de base resta coi et regagna sagement son banc. Quelques-uns, certes, et pas des moindres, s'interrogèrent sur la portée politique de cette curieuse orientation.

L'examen du texte par la Commission des Finances commença alors sous les plus heureux auspices jusqu'à ce jour cruel où, lasse

d'être taxée, la fortune abandonna brusquement le ministre du budget et son équipe. Comble de l'horreur, une volonté souveraine le contraignait à demander aux députés de la majorité de voter un amendement proposé par lui-même à son propre texte afin de sauver les œuvres d'art !

Le poids de certains groupes de pression venait de se faire sentir. En réalité, le débat parlementaire a permis à deux d'entre eux de se manifester, de s'organiser, de faire accepter leurs revendications : le *lobby* culturel et le *lobby* des propriétaires fonciers. Tout ce qui vit du commerce des œuvres d'art a joué un ballet tout en douceur auprès du président du Groupe socialiste tout en livrant leur bataille principale auprès du Président de la République sur le thème de la défense du patrimoine culturel de la nation et des vertus supérieures de l'humanisme. *Exeunt* les œuvres d'art. Les propriétaires fonciers, déguisés pour l'occasion en petits paysans victimes de la taille, de la gabelle et autres calamités, ont agité avec succès l'épouvantail d'une désaffection des agriculteurs à l'égard du nouveau pouvoir. La polémique fut vive au niveau de la majorité parlementaire, mais il fallut sacrifier de nouveau l'idéal au nom des baux à long terme, des forêts et des stocks de vins. Quelques députés obtenaient là une maigre consolation, parvenant à imposer des amendements malgré l'inflexible volonté du ministre du budget.

Ces modifications et les aléas qui ont marqué l'impôt sur les grandes fortunes ont une grande valeur symbolique. Tout d'abord, elles ont un impact immédiatement négatif : elles apparaissent comme autant de reculades et il n'est pas de pires erreurs, en politique, que les hésitations. Ensuite, elles traduisent le flottement caractéristique de cette période et un certain manque d'homogénéité du gouvernement. Enfin, il importe de s'interroger sur leur portée politique profonde.

La fiscalité n'est pas une simple affaire de technique et encore moins un ensemble de dispositifs faisant rentrer de l'argent dans les caisses de l'Etat. Du fait de sa portée économique et sociale, elle est un enjeu politique. Dès lors la question qui se trouve posée est très simple : le blocage de la réforme fiscale conduit tout naturellement à s'interroger sur la volonté politique de l'équipe dirigeante de promouvoir un certain « changement », sur la nature des alliances qu'elle entend conduire, sur l'analyse qu'elle peut faire des équilibres sociaux prévalant dans notre pays.

Alain TCHECKAY. — The Construction of the Property Tax on Large Fortunes.

Based on an old and now relatively well accepted idea, the tax on large fortunes lost much of its substance during the legislative process. The combined influence of a reluctant tax department and powerful lobbies forced the legislature to adopt a law of limited scope.

RÉSUMÉ. — Partie d'une idée ancienne et relativement bien admise, l'imposition des grandes fortunes a perdu beaucoup de sa substance en cours d'élaboration. L'influence conjuguée d'une administration fiscale réticente et de groupes de pression puissants a contraint les députés à adopter un texte de portée finalement très limitée.