

Une politique d'équité fiscale

Pierre Uri*

Au moment où les échéances européennes se resserrent, où l'Europe de l'Est est à la recherche de nouveaux modèles de société capables de concilier démocratie, justice sociale et efficacité économique, qu'avons-nous à leur proposer ? Au parti socialiste, toutes les motions parlent d'égalité, sans que ce qu'il fallait faire pour mettre cette idée en pratique ait été fait jusqu'ici. On reproche au gouvernement une politique sociale insuffisamment équitable, mais ses détracteurs d'aujourd'hui avaient été chargés, au moins pour certains d'entre eux, d'une réforme fiscale qu'ils n'ont pas cru de leur intérêt politique d'engager.

Il aurait fallu une réflexion courageuse et radicale à propos de la fraude fiscale. La comparaison entre les parts de revenus et les parts des impôts directs montrent que les non-salariés ne paient pas le tiers de ce qu'ils devraient. Si l'on ajoute la fraude sur la TVA, en particulier sur l'aménagement des logements, et sur les cotisations sociales, on dépense le chiffre impressionnant de 100 milliards de francs qui manquent au Trésor. Alors, les moyens font défaut pour payer décemment les fonctionnaires à la hauteur de leurs homologues du secteur privé, d'où leurs grèves prolongées. Et on a même bien du mal à couvrir le revenu minimum d'insertion. Au reste, cette formule manifeste plus une concession accordée aux pressions de la droite (« Nous ne voulons pas payer pour des gens qui ne font rien ») que le moyen d'abolir

* Expert des questions fiscales nationales et européennes, Pierre Uri a joué un rôle décisif dans les débuts du marché commun. Il a présidé le groupe fiscalité du parti socialiste. Il vient de publier un recueil de textes inédits, *Fragments de politique économique*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble, 1989.

effectivement la clochardisation et la misère. Il fallait créer un revenu minimum garanti, destiné précisément aux non-insérables, car l'effort d'insertion se révèle généralement coûteux et inefficace. Et d'autre part, réorganiser l'assurance-chômage en subordonnant les indemnités à l'acceptation d'une formation professionnelle adaptée pour ceux qui ont la réelle capacité physique et intellectuelle de travailler.

C'est dire qu'on a oublié, depuis 1981, qu'un projet de réforme fiscale avait été approuvé par l'ensemble du parti socialiste et par son candidat; il s'inspirait largement d'un rapport européen dressé en 1977¹ par des économistes de très haut niveau, de cinq pays et d'allégeances diverses : ce groupe comprenait le pape du libéralisme allemand, Herbert Giersch, le directeur général de la Banque des règlements internationaux, Alexandre Lamfaloussy, l'Anglais Alex Cairncross, conseiller du gouvernement, le président chrétien-démocrate du holding d'État italien, Petrilli, et moi-même. Entre nous, la question de l'appartenance politique s'effaçait au profit de l'objectivité et de la compétence. Ce rapport est, aujourd'hui comme hier, en avance sur son temps, alors qu'une part de ces propositions figuraient déjà dans le projet que j'avais monté avec la CGT en 1946, avant la scission, et qui en particulier avait inventé la TVA pour remplacer des impôts indirects compliqués et largement fraudés.

Un ministre déclara qu'une réforme fiscale commençait par coûter de l'argent et donc qu'il s'en méfiait, alors que le projet tendait tout entier à rendre la fraude difficile, non par des contrôles policiers déplaisants, mais sur des mécanismes ingénieux de recoupements. C'est ainsi qu'il recevait l'aval des partenaires sociaux les plus divers, grands industriels rencontrés au forum de Davos, aussi bien qu'artisans qui étaient mes collègues au Conseil économique et social, cadres groupés dans leur association et finalement le Cid-Unati lui-même. L'un des points qui avait été reconnu est que le système actuel d'abattements sur les salaires est une tromperie : les salariés représentent 85 % des contribuables, le vrai barème est donc le leur, la faveur apparente qui leur est consentie n'est en fait qu'une surtaxe progressive sur les autres revenus. Le patronat devrait lui préférer, comme en Allemagne, aux Pays-Bas, dans les pays scandinaves un système où tout le monde bénéficierait du barème des salariés, mais complété, pour établir la différence entre revenus gagnés et non gagnés selon la terminologie britannique, par une taxe légère sur le capital. Le capital lui-même se révèle être un multiple progressif du revenu, la taxe n'a donc pas besoin d'être autrement que proportionnelle sur les avoirs nets, elle sera

1. *An economic policy for the European Community. the way forward*; en français : *Stratégie pour l'Europe*.

Une politique d'équité fiscale

généralement et automatiquement progressive avec le revenu lui-même. Les comparaisons internationales font apparaître que les pays qui établissent la distinction des revenus à travers cette taxation générale du capital tirent de l'impôt sur le revenu, sans avoir à pratiquer des taux plus excessifs que les autres pays, un rendement deux fois supérieur par rapport au revenu national à ceux qui s'en remettent à un impôt sur le revenu avec des bases différenciées. Ainsi la fiscalité, si elle est correctement conçue et appliquée, est à la fois le moyen direct de réduire l'inégalité sociale, et le complément nécessaire de tous les autres instruments.

Un autre rapport proposait une refonte du système de la Sécurité sociale, si parfaitement inefficace qu'il aboutit à faire payer les manœuvres pour les cadres. Une différence d'espérance de vie de 77 ans contre 67, ce peut être une multiplication par cinq de la retraite. Au surplus, ce sont les vieux qui coûtent le plus cher à l'assurance maladie : que les cotisations se trouvent être moins fortes quand le revenu baisse lors de la retraite, fort bien, mais y a-t-il de bonnes raisons que le taux lui-même en soit abaissé.

Quant au ticket modérateur, il est très lourd à administrer, et il est le même pour les riches et pour les pauvres : il fait peur aux gens qui n'osent faire venir le médecin, et se retrouvent alors à l'hôpital. L'idée d'une franchise annuelle, qui serait une fraction du revenu, soit 2 ou 3 %, c'est-à-dire l'équivalent global de ce ticket, le ministère des Affaires sociales a osé prétendre qu'elle était inapplicable : c'est le système en vigueur depuis 50 ans en Allemagne et dans les pays scandinaves. Il permettrait une économie de gestion, les feuilles de maladie s'accumulant jusqu'à ce que le seuil soit atteint; au-delà et sur le reste seulement, le remboursement serait total; les familles auraient plus de chance de dépasser ce seuil que les célibataires. La justice serait automatiquement satisfaite.

Il y a pire : ce sont les modalités incroyables de financement des collectivités locales. La révision des valeurs foncières prévue par la loi tous les cinq ans n'a jamais été appliquée; elles ne sont mises à jour que si la composition du logement change, les autres, que ce soit sur la taxe d'habitation ou sur la taxe foncière, restent imposés sur la base de 1970 pour des sommes ridicules, mais la révision foncière a toujours jusqu'ici trouvé contre elle une élection municipale en vue.

Une Europe fiscale juste et cohérente

Les déviations inavouables de la politique intérieure pourraient bien être contrecarrées par un alignement tout aussi impérieux sur les autres pays européens dans la perspective de 1993. C'est à tort qu'on parle de convergence des politiques : il faut penser l'intégration européenne

en termes de coordination, c'est-à-dire de politiques complémentaires les unes les autres, suivant que les pays ont un excédent extérieur ou un déficit, sont en avance ou en retard dans leur niveau de développement.

Dans la perspective de 1993, c'est implicitement une vaste réforme fiscale qui est en jeu. Mais c'est la première fois, à considérer l'exemple de nombreux pays y compris la France, qu'elle est seulement discutée entre bureaucrates. Il faudrait convoquer une commission réunissant économistes, hommes d'affaires, syndicalistes, hommes politiques et fonctionnaires pour avoir une chance d'adopter un système rationnel, à la fois pour l'Europe et pour les pays européens.

Le point de départ de la discussion pourrait être ce livre collectif de 1977 dont personne n'a contesté les auteurs pour leurs compétences et leur diversité. Mais est-on sûr que les hommes de Bruxelles aient même lu les deux chapitres pertinents de *Stratégie pour l'Europe* ? Nous risquons alors d'aller au désastre. Ce qu'on appelle hypocritement fiscalité de l'épargne n'est que la faveur fiscale aux revenus des capitaux, comme si l'héritage et les plus-values n'étaient pas une des sources majeures de la fortune à côté de l'argent que chacun essaie d'épargner. On imagine la révolte des salariés si, au moment de la libre circulation des capitaux prévue pour le 1^{er} juillet 1990, ils s'aperçoivent qu'à force que chacun se tourne vers les pays où les capitaux ne sont pas taxés, ils restent les seuls à payer l'impôt sur le revenu. L'idée qu'il suffit de baisser les impôts pour augmenter l'épargne est contredite par l'expérience de Reagan. Il faut construire un mécanisme spécifique d'incitation, qui passerait par une réduction d'impôt représentant un pourcentage du revenu non dépensé, c'est-à-dire de l'acte d'épargne au moment où elle se forme sur le revenu qui vient d'être gagné. Au rebours des déductions sur le revenu, qui aboutissent à des remboursements par l'État d'autant plus fort que le contribuable se situe dans une tranche plus élevée, la réduction d'impôt serait, par rapport à l'impôt qui aurait été dû, proportionnellement plus importante. L'avantage est ainsi plus grand pour les revenus moyens ou modestes que pour les gros revenus, il tend à réduire l'inégalité des patrimoines et, en outre, un tel mécanisme pourrait se moduler selon que la conjoncture est inflationniste ou non, c'est-à-dire appelle plus ou moins d'épargne.

Ce n'est pas seulement un bon mécanisme économique, une équitable mesure sociale, c'est une technique parfaitement étanche pour permettre la libération des capitaux, sans fuite : le contribuable veut-il mettre son argent à Luxembourg, il a tout de même intérêt à le déclarer à Paris pour obtenir sur son placement, c'est-à-dire son épargne net, la réduction d'impôt. Le système fonctionnerait d'autant mieux que l'impôt sur le revenu serait unifié : même barème pour tous, et la

différenciation opérée par une taxe sur le capital, à taux bas et proportionnelle. Les impôts locaux gagneraient à être calculés, non selon la formule incroyable de la « valeur locative », administrée de manière totalement arbitraire, mais, comme le proposaient notre collègue allemand libéral dans notre rapport, selon la valeur en capital des immeubles et des terrains, d'où résulterait une politique régionale automatique pour réduire les inégalités de développement, décourager l'entassement dans les villes et la désertification dans les campagnes.

Nous étions également tous d'accord sur une réforme des droits de succession et de donation, afin de combler l'infranchissable fossé creusé entre la ligne directe et les autres, qui a rétabli la monarchie héréditaire dans les entreprises et, par suite, détérioré la gestion, donc contribué à induire le déficit de la balance des paiements et les crises sociales.

Ces propositions d'il y a treize ans, le ministère ne semble pas avoir le temps de les envisager, même si on l'a aidé discrètement à sortir des débats confus et des textes contradictoires sur le traitement de la TVA dans le marché européen unifié. Mais on ne peut envisager de politique fiscale européenne cohérente que s'il s'agit d'un système, où chaque élément compte : un barème unique d'impôt sur le revenu, une différenciation par une taxe légère et proportionnelle sur le capital, des réductions d'impôts pour l'épargne, un impôt sur les plus-values qui tienne compte de l'inflation et de la durée de détention, une politique foncière, une réforme des droits de succession et de donation. La première législature socialiste aurait pu faire mieux que d'associer d'abord l'inflation et le déficit extérieur dans les premières années, de laisser développer le chômage dans les suivantes. Tout se passe comme si depuis 15 ans on ne connaissait plus d'autre moyen de lutter contre l'inflation que la hausse des taux d'intérêts, c'est-à-dire l'arrêt de l'investissement et le ralentissement d'activité. Les exemples existent, comme l'Autriche et la Suède, mais aussi la manière dont on a pu en France opérer la stabilisation d'après guerre, qui permettent de constater que l'on peut à la fois éviter l'inflation et le chômage. Mais le monétarisme qui a éliminé la différence entre inflation par les coûts et inflation par la demande, a conduit à faire de la crise du pétrole, alors qu'elle ponctionnait les revenus, une cause de chômage à force de politique restrictive au lieu d'une incitation à la production et donc à l'emploi pour faire face à cette charge accrue. Quant à la politique agricole, elle a conduit à de grand progrès dans la production, mais à des déséquilibres entre excédents et productions déficitaires, et par le soutien des prix, elle favorise les plus gros producteurs, non ceux dont le revenu devrait être soutenu.

La sortie de la crise ne s'est faite que dans une inégalité accrue. Et sans doute dans la récession, les profits baissent davantage que les

Une politique d'équité fiscale

salaires, et il n'était pas absurde de les reconstituer en veillant à ce qu'ils soient investis. Mais à ce prix, la progression n'est pas durable. Salaires et profits doivent progresser conjointement pour assurer la croissance. Il n'est pas nécessaire de comprimer abusivement les salaires : la meilleure preuve en est que les salaires ont recommencé à croître dans le secteur privé.

Si l'on veut offrir un modèle à l'Est, encore faut-il dans tous les domaines allier efficacité et équité, stabilité et croissance, productivité et emploi. De bonnes politiques ne vont pas sans de bonnes techniques, de bonnes techniques ne vont pas sans le courage politique.

Pierre Uri