

Opinion | Valéry Giscard d'Estaing, le grand réformateur des impôts

Pour le fiscaliste Fabrice Bin, l'ancien président français, mort la semaine dernière à l'âge de 94 ans, fut l'un des rares hommes d'Etat à avoir conçu et développé une véritable conception de l'impôt.

À l'occasion de sa disparition, la Société française de finances publiques se doit de rendre un juste hommage au président Valéry Giscard d'Estaing. Il fut, avec Joseph Caillaux (1863-1944), inspecteur des finances comme lui, un des grands réformateurs de la fiscalité au XXe siècle. Il a non seulement eu l'opportunité d'occuper pendant de nombreuses années les postes gouvernementaux chargés de préparer la politique fiscale de la France (secrétaire d'Etat aux finances de 1959 à 1962, ministre des finances de 1962 à 1966 puis de nouveau de 1969 à 1974, soit presque 12 ans au total), et ainsi participé et accompagné de nombreuses réformes modernisatrices mais surtout, il fait partie des rares hommes d'Etat à avoir conçu et développé une véritable conception de l'impôt.

Son apport historique ne peut être réduit ni à une formule de campagne électorale (1974) selon laquelle « *au-delà de 40 % de prélèvements obligatoires, nous basculerons dans le socialisme...* » ni à des talents pédagogiques, illustrés par son explication au tableau noir, lors de l'émission télévisée « L'Actualité en question » du 10 février 1972, de la technique de « l'avoir fiscal », créée à son initiative en 1965 et mise en lumière par la feuille d'impôts de Chaban-Delmas révélée par le « Canard enchaîné » .

Les aspects conjoncturels de la politique fiscale - dans une conception toute keynésienne propre à l'époque - ne sont pas spécifiques au ministre Giscard d'Estaing et furent par définition, vite périmés. L'impôt sécheresse de 1976, qui a marqué les esprits, n'est qu'un épiphénomène, de même que les expédients fiscaux auxquels recourut le gouvernement Barre.

Le modernisateur de l'impôt sur le revenu

Ce qu'il faut retenir c'est la politique de fond, énoncée à plusieurs reprises : élargir progressivement l'assiette de l'impôt sur le revenu pour pouvoir en baisser les taux. Cette politique a permis d'élargir à l'ensemble des contribuables l'application de cet impôt et de son barème progressif considéré comme plus juste car mieux personnalisé. Par exemple, la loi de finances pour 1974 créait un premier taux à 5 % pour éviter que les contribuables ne deviennent directement imposables à 10 %.

Il poursuivit cette politique pendant son septennat. C'est en 1976 qu'est créée la dernière catégorie de revenu, celle des plus-values des particuliers qui deviennent donc à ce moment imposables par principe. C'est aussi sous son mandat que la fiscalité locale directe, qui datait de la Révolution, est modernisée avec la création en 1974 des taxes foncières et de la taxe d'habitation, en 1975 de la taxe professionnelle. En parallèle, il faut remarquer qu'en 1977 le taux normal de la taxe sur la valeur ajoutée passe de 20 % à 17,6 %. Avec la modernisation des techniques de contrôle fiscal tout cela confortait, en le rendant plus productif, l'impôt direct et plus particulièrement l'impôt sur le revenu, élément central de notre système fiscal moderne.

Beaucoup de commentateurs peu informés signalent au sujet du septennat giscardien la plus forte hausse des impôts en pointant l'augmentation des prélèvements obligatoires : plus de six points de PIB entre 1974 et 1981 (ils passèrent de 33,5 % à 39,4 %). Mais, en dénonçant une plus forte pression fiscale, ils confondent totalement les prélèvements obligatoires avec les impôts, qui n'en sont qu'une partie. Or, ce sont les cotisations sociales, bref le développement financier de la Sécurité sociale, qui expliquent l'essentiel de la hausse observée entre 1974 et 1981. La pression fiscale stricto sensu n'a ainsi pas fortement augmenté.

Evidemment, les contribuables applaudissent rarement les impôts dont le rendement est amélioré. L'impôt sur le revenu reste décrié en France - parfois à juste titre car il reste très complexe - alors que ses recettes ne sont pas très importantes par rapport aux autres prélèvements obligatoires et par rapport à plusieurs exemples étrangers. La fiscalité directe locale, faute de révision des bases cadastrales, fut rapidement

obsolète et la taxe professionnelle qualifiée d'impôt « imbécile ». Mais, même critiqué, l'impôt sur le revenu actuel est celui que président Giscard d'Estaing a transformé. Ainsi, l'impôt sur le revenu a été créé par Caillaux mais adapté par Giscard à l'économie moderne.

Le protecteur des contribuables

En réalité, son apport le plus durable à la fiscalité française, paradoxalement, ne la concernait pas directement. Il s'agit de l'ouverture de la saisine du Conseil constitutionnel à la minorité parlementaire adoptée en 1974. Cette révision a profondément transformé notre Constitution et a été saluée comme telle. Son résultat en matière fiscale a été de faire du Conseil constitutionnel le juge fiscal suprême, non pas celui des contentieux individuels mais de la loi elle-même. C'est fondamental car, en raison du principe de légalité, seule la loi, votée par les représentants du peuple souverain, peut créer ou modifier l'impôt.

Le Conseil constitutionnel a ainsi été saisi à de multiples reprises pour vérifier la constitutionnalité de la loi fiscale. S'il a adopté une position globalement respectueuse du pouvoir législatif en le laissant transformer l'impôt en outil de politique économique interventionniste, il n'a pas hésité à censurer à plusieurs reprises des textes fiscaux mal écrits, peu cohérents (c'était le problème des taxes carbone de 2000 et 2009) ou tout simplement attentatoires aux libertés des contribuables comme la réduction inégalitaire du délai de reprise (décision 209 DC du 3 juillet 1986) ou la censure d'une contribution rétroactive injustifiée par la décision 404 DC du 18 décembre 1998.

Ainsi le président Valéry Giscard d'Estaing a puissamment contribué à faire de l'impôt moderne un prélèvement encadré par des règles pour mieux protéger les contribuables. Ce fut en France l'évolution ultime qui fait de l'impôt, dans le cadre de « l'Etat de droit », la contribution de tous au financement des services publics et non plus une exaction du pouvoir comme il le fut fréquemment de l'Antiquité à l'Ancien Régime.

Fabrice Bin est maître de conférences à l'université Toulouse-I Capitole. Il est membre de la Société française de finances publiques.

Encadré(s) :

Opinion | Valéry Giscard d'Estaing, un surdoué de l'économie
<https://www.lesechos.fr/idees-debats/cercle/opinion-valery-giscard-destaing-un-surdoue-de-leconomie-1270776>
(<https://www.lesechos.fr/idees-debats/cercle/opinion-valery-giscard-destaing-un-surdoue-de-leconomie-1270776>).

© 2020 Les Echos. Tous droits réservés.

Le présent document est protégé par les lois et conventions internationales sur le droit d'auteur et son utilisation est régie par ces lois et conventions.



Certificat émis le **9 décembre 2020** à **UNIVERSITE-DE-TOULOUSE**
à des fins de visualisation personnelle et temporaire.

news.20201207.ECF.0610094497427