# Rôle et fonctions de l'impôt dans l'économie contemporaine

Autor(en): **Laufenburger, Henry**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue économique et sociale : bulletin de la Société d'Etudes Economiques et Sociales**

Band (Jahr): **17 (1959)**

Heft 3

PDF erstellt am: **25.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-135087

**Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

**Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

**http://www.e-periodica.ch**

# Rôle et fonctions de l'impôt dans l'économie contemporaine

par Henry LAUFENBURGER,
*professeur honoraire de la Faculté de droit et des sc. écon. de Paris,*
*professeur à l'Université de Genève*

Qu'elle paraît simple la définition classique de l'impôt, empruntée au libéralisme, et pourtant que de difficultés pour la mettre dans la pratique de l'Etat qui n'intervient encore qu'exceptionnellement et accidentellement dans l'économie : « Contribution selon la capacité et en respectant l'équité, aux charges de la collectivité publique ». La capitation étant révolue, que faut-il entendre par capacité ? La richesse, bien entendu. En tout état de cause, la fortune et le revenu. L'imposition de la fortune, qui ne touche qu'une minorité, se heurte à un problème de liquidité. Le propriétaire foncier, en particulier, ne dispose pas forcément de liquidités pour faire face à un prélèvement de quelque importance. Même les détenteurs de valeurs mobilières qui se répandent de plus en plus à la fin de l'ère libérale, sont obligés de procéder à des réalisations massives pour mobiliser un impôt quelque peu élevé sur le capital ; or, la vente en bloc de biens, pour des raisons fiscales, généralise la masse des vendeurs par rapport aux acheteurs, qui ne sauraient être que des non-contribuables. L'effondrement des cours rétrécirait l'assiette du prélèvement. On se résigne alors à frapper la « richesse en mouvement », à l'occasion de mutations, à titre onéreux ou gratuit, entre vifs ou à cause de mort. Aussitôt se dressent des objections contre la lourdeur des tarifs, car en ce qui concerne les droits sur les donations et les successions, en particulier, il faut que passe une génération pour que l'ensemble des fortunes privées ait fait le tour de l'impôt. Sans insister sur la diminution du rendement fiscal, en raison du

ménagement des mutations en ligne directe ! Au seuil de l'économie moderne, l'anonymat s'empare d'une fraction substantielle de la fortune mobilière — or, devises, titres au porteur, capitaux cherchant un refuge à l'étranger (hot money) — en dépit de la véritable gymnastique de la technique administrative pour déceler les valeurs mobilières (identification du porteur lors de l'encaissement des coupons, impôt anticipé, etc.). La fortune immobilière souvent atteinte par le vieillissement, le blocage des revenus, risque de faire les principaux frais de l'opération, alors que le refuge dans l'anonymat (les bijoux, les tableaux, même le mobilier), assure une large immunité fiscale.

Du moment que l'impôt sur la fortune visible est condamné à rester modéré, il dégénère en une taxation complémentaire du « revenu fondé », en vertu du principe de la discrimination. Mais ce principe perd sa valeur du moment que la dépréciation monétaire, par exemple, affaiblit la substance de la source de l'impôt, alors que le travail se consolide comme tel, par tout un réseau d'indexation des salaires sur le coût de la vie (échelle mobile), par tout un système d'assurances contre la maladie, les accidents, la vieillesse, le chômage, etc.

Les classiques déjà ont marqué leur préférence pour l'impôt sur le revenu. Il a l'avantage d'avoir une assiette plus large. Sans insister sur la difficulté de déceler certaines de ses formes, le revenu fournit-il une base solide à la taxation selon l'équité, reflète-t-il la capacité ?

Déjà sur le plan éthique, la notion de justice est difficile à préciser et à appliquer. Sa portée est singulièrement réduite sur un terrain aussi matériel et objectif que celui des finances publiques. Qu'on le veuille ou non, les finances relèvent de la politique. Les dépenses sont le moyen par excellence de gouverner ; ceci est vrai, dans une certaine mesure aussi, des recettes budgétaires mobilisées pour couvrir les charges. Un régime conservateur a une conception de l'impôt bien différente de celle d'un gouvernement socialiste, en sorte que la justice fiscale est fortement teintée de tendances politiques. Supposons même, un instant, que l'impôt sur le revenu entende rester « neutre », répondre exclusivement à la préoccupation *financière* de mobiliser des ressources *au prorata* de la capacité, il ne peut plus faire abstraction, ni de l'origine et nature de la matière imposable, ni de la personne, ni des

conditions sociales et familiales du titulaire : source du revenu, état civil et nationalité, besoin différentiel, selon le milieu. Plus on individualise, plus on raffine le traitement fiscal, plus on expose l'impôt à se vider de sa substance. Nous n'insistons pas ici sur l'aspect psychologique du problème : résistance, dans de nombreux pays, à la déclaration du revenu, au contrôle du redevable susceptible de dégénérer en inquisition (si peu compatible avec ce qui subsiste de la liberté individuelle), découragement du contribuable en raison de l'extrême complication de la fiscalité moderne, sous toutes ses formes.

Encore le concept financier du revenu est-il loin d'être précis. Si, pour l'économiste, il ne saurait y avoir revenu à défaut de source stable et durable : un capital, la force du travail, une entreprise, etc., le droit fiscal s'émancipe, il devient autonome par rapport au droit civil et au droit commercial. Il y a longtemps que le professeur Schanz a introduit, dans la théorie, la notion de l'excédent d'actif d'une période à l'autre. Surtout dans les pays qui ne disposent pas d'impôt annuel sur la fortune, la pratique, sans renoncer à la taxation selon la source, s'est emparée du concept de la plus-value pour l'assimiler au revenu, même lorsqu'elle est accidentelle, exceptionnelle et irrégulière. D'ailleurs, pour les entreprises qui présentent le bilan à l'appui de leur déclaration, il est impossible de faire une discrimination entre la fraction du bénéfice qui découle de la combinaison entre le capital et le travail (revenu mixte régulier, positif ou négatif) et les résultats provenant d'une hausse de l'actif (indépendant de la gestion), en raison de la conjoncture et même des fluctuations monétaires. Ainsi les plus-values se dégageant de la vente, à un prix supérieur à celui de l'achat, sont couramment traitées comme des revenus en matière de propriété immobilière (estate), boursière, commerciale (transactions sur fonds de commerce, etc.). Or, l'extension du terme revenu ne compense que très insuffisamment les moins-values résultant de la personnalisation des impôts sur ce qui découle régulièrement d'une source stable.

A supposer même une discipline fiscale sévère (Etats-Unis), l'impôt moderne sur le revenu, combiné ou non avec celui sur la fortune, est loin de suffire aux besoins verticalement croissants des collectivités publiques qui, par ailleurs, écrèment le revenu par la parafiscalité, notamment sous forme de cotisations au titre de la

Sécurité sociale. Plus un impôt est « juste » ou prétend l'être, moins il est productif.

Pour répondre à la seconde préoccupation de l'Etat interventionniste, dans tous les domaines, celle d'accumuler des ressources fiscales sans cesse plus substantielles, il est donc inévitable de rechercher un autre critère de la capacité. Ce n'est pas par hasard que l'impôt sur la dépense a fait son apparition, en addition aux traditionnels droits de consommation (individualisés) et de douane, au lendemain de la première guerre mondiale et s'est accentué après la seconde : les charges énormes laissées par ces deux conflits et les périodes environnantes de la préparation (réarmement) et de la liquidation (reconstruction), ont fatalement conduit à un élargissement et à une revision de la notion de capacité.

Est-ce à dire que la contribution massive sur la dépense générale soit inconciliable avec l'objectif de la « justice » *ad hoc*, entendue au sens fiscal du mot ? Sans aucun doute, la dépense implique la disposition de moyens, elle révèle une « capacité ». Sous sa forme primitive de taxe cumulative et à cascade, l'impôt sur le chiffre d'affaires, aveugle et schématique, a soulevé les objections que l'on connaît : progressivité à rebours, perturbation de la formation des prix, primes aux affaires intégrées. Mais nécessité ne connaît pas de loi. Renoncer à une contribution à assiette aussi large et éminemment productive, ce serait contraindre l'Etat à rebrousser chemin, à se retirer de la plupart des terrains sur lesquels l'intervention l'a conduit, redevenir Etat gendarme, responsable, en plus, des services publics essentiels et du bien-être social.

Ceci étant inconcevable, les collectivités modernes ont, au contraire, élargi l'assiette de l'impôt sur la dépense sous la simple réserve de la raffiner, de la mettre plus en harmonie avec la capacité de payer authentique.

Est-ce à dire que tout en devenant, de plus, exigeant, l'impôt sous ces deux principaux aspects (fortune et revenu, dépense générale, sans négliger certains aspects de la consommation individualisée), soit rentré dans les brancards de la neutralité ? Le contraire est vrai. Comme la monnaie, il s'en éloigne sans cesse pour devenir un instrument actif et discriminatoire (donc contraire à la « justice ») de la politique. Et il n'y a pas de quoi s'étonner. Car plus l'Etat s'engage dans la voie du dirigisme, des changements de la structure, dans l'essai de maîtriser la conjoncture, plus il a

besoin de leviers de commande. La manipulation de l'impôt va de pair avec celle de la monnaie, pour atteindre les objectifs de plus en plus ambitieux de la politique économique et sociale, intérieure et extérieure. Or, la « politique fiscale » [1] heurte à la fois les principes de la justice et de la productivité, car elle aboutit à favoriser tel contribuable, telle activité, telle forme d'entreprise, et à pénaliser tels autres : le moral du contribuable baisse et, par la force des choses, le rendement aussi. Parallèlement, la direction de la monnaie dissocie ses deux fonctions, celle de servir d'instrument de paiement, celle de mesure et de conservateur de valeur. Du fait que ces deux machines opèrent à la fois, le concept de la politique fiscale s'élargit : on entend par le terme scientifiquement contestable de « fiscal policy » la manipulation simultanée du budget (dépenses et recettes), de la monnaie et des changes, en un mot, des finances publiques au sens le plus large du terme, afin de dominer la structure, d'orienter l'évolution économique et sociale.

## *Section I.* La vocation financière de l'impôt

Pris entre le marteau et l'enclume : la croissance des dépenses plus rapide que celle du revenu national, l'Etat doit concevoir et mettre en pratique un véritable système fiscal répondant à ses objectifs. L'assiette de l'impôt doit être aussi large que possible, être adaptée, autant que cela se peut, à la capacité du contribuable, sans être incompatible avec la mission politique de la fiscalité moderne.

L'impôt unique serait certes conforme aux principes de la clarté, de la simplicité, de l'intelligibilité, mais son aménagement, politiquement impossible, serait inconciliable avec certains impératifs techniques d'un système fiscal, avec la vocation d'un système fiscal moderne : être conforme à la capacité et assurer la productivité.

[1] Pour nous, « politique fiscale » n'est pas la simple gestion de l'impôt sous tous ses aspects, mais la manipulation des impôts dans un but conforme à la politique économique et sociale. Voir, dans la *Revue de Science financière*, n° 1/1959, p. 140, la critique du livre d'Alain Barrère intitulé « Politique fiscale ».

## I. IMPÔT UNIQUE OU SYSTÈME FISCAL COMPLEXE ?

La théorie physiocratique de l'impôt unique est une catégorie historique qui reflète un temps révolu, un concept étroit de la valeur, une aspiration respectable à la limpidité du devoir contributif. Du premier point de vue, le revenu de l'industrie, des transports, du commerce et, d'une façon générale, du secteur tertiaire, dépasse aujourd'hui celui de l'agriculture. L'industrialisation est devenue le centre de gravité en matière de développement des pays sous-évolués. L'impôt a son assiette normale dans la valeur, l'équité exige la mise à contribution de toute forme de richesse. Déplacer l'impôt unique de la terre à l'approvisionnement de l'industrie, comprise au sens le plus large du terme, en matières premières ou en ressources motrices, serait tomber d'une abstraction dans l'autre. Le père de l'impôt unique sur l'énergie, E. Schueller[1], fut un apôtre, son dogme n'a pas survécu à sa mort ou, du moins, il a perdu de sa rigueur philosophique.

De bons esprits attribuent à l'impôt sur le revenu la vertu de rendre superflus tous ceux qui auraient ou ont une autre assiette. Ils invoquent l'expérience « américaine ». Il est exact que l'« income tax » couvre aux Etats-Unis les trois quarts des charges budgétaires. Mais ce pourcentage englobe la « corporation income tax », l'impôt sur les bénéfices des sociétés de capitaux et d'autres personnes morales, impôt qui, selon Schmoelders[2], serait une « Kostensteuer », c'est-à-dire une contribution qui, dans une économie dans laquelle le plein emploi est la règle, la récession l'exception, s'incorpore dans le coût, se répercute par le mécanisme des prix sur l'acheteur donc, dans la plupart des cas, sur le consommateur. Donc, aux Etats-Unis, les deux tiers seulement de l'impôt sur le revenu, celui qui frappe les personnes physiques, répondent à la préoccupation de frapper au grand jour, la capacité[3]. D'ailleurs, l'impôt sur le revenu américain n'est « majoritaire » qu'à l'échelon de la Fédération ; il est mis à l'ombre, à celui des Etats, par la «sales tax» et les droits de consommation, répondant

[1] Nous laissons à l'auteur d'un article qui paraît dans ce même numéro de la « Revue » le soin de développer l'idée, de mentionner l'abondante bibliographie.

[2] Voir notamment : Günther Schmoelders, *Finanzpolitik*, Springer Verlag, Berlin, Heidelberg, Goettingen, 1955.

[3] Prévisions budgétaires 1958/59 : Recettes fiscales, 69 milliards, impôts sur le revenu des personnes physiques, 39 milliards, sur le revenu des sociétés, 21 milliards.

à environ 8 milliards de dépenses contre 75 milliards de dollars pour l'Etat fédéral.

L'adhésion quasi unanime des Américains à l'impôt personnel sur le revenu, dû et payé par environ 65 millions de redevables, pourcentage important de la population active et des possédants, résulte essentiellement de la clarté du système, de sa simplicité relative [1] et d'une psychologie du devoir contributif qu'il serait vain de prétendre « importer » en Europe, par exemple, et, en particulier, dans les pays latins.

Deux objections majeures se dressent, pour le surplus, contre l'impôt unique, quelle qu'en soit l'assiette. Il supprimerait une grande partie de l'appareil administratif que requiert un système fiscal composite. Mais on s'imagine les résistances de fonctionnaires et agents, chargés de l'établissement, du contrôle et du recouvrement des multiples contributions, à se faire congédier ou à être rééduqués en vue d'autres activités. Ce qui est plus important : à la différence d'une société libérale, une collectivité interventionniste et dirigiste ne peut renoncer à la manipulation politique de l'impôt, afin de réaliser toute une série d'objectifs économiques et sociaux ; or, sous cet angle, l'impôt sur le revenu est plus approprié au but poursuivi que l'impôt unique sur l'énergie, par exemple. La constitution politique des Etats modernes est caractérisée, sauf dans les régimes autocratiques, par une multiplicité de partis : si la droite s'accommodait d'un impôt indirect régressif, comment concevoir que la gauche renoncerait aux contributions dites directes sur le revenu, sur la fortune, sur les héritages ?

Enfin, conçu à l'intention d'une économie nationale, pour ne pas dire fermée, comment l'impôt unique s'intégrerait-il dans les systèmes fiscaux « multicolores », par exemple de la Communauté des Six ou de l'Europe des Dix-sept et, à supposer que celle-ci réussisse à former un bloc, comment imaginer un commerce extérieur, des mouvements internationaux de capitaux sans handicap pour ce bloc, subissant, au départ du moins, une majoration générale des prix du fait de l'impôt sur l'énergie ou sur les matières premières ?

---

[1] Lors de la déclaration, le contribuable est à même de déposer un chèque correspondant au montant approximatif du quart de l'impôt sur les revenus de l'année en cours.

Dans l'état actuel des choses, seule la multiplicité des assiettes et la diffusion des points de choc et de chute des impôts, permettent de résoudre un problème d'actualité s'inscrivant de plus en plus dans la théorie et dans les faits : convient-il d'établir une liaison, une correspondance, entre la nature des dépenses et l'origine des recettes ?

## II. CONVIENT-IL D'ÉTABLIR UN LIEN ENTRE L'ORIGINE DE L'IMPÔT ET LA NATURE DES DÉPENSES ? [1]

Le changement des conditions économiques a imposé une revision des principes budgétaires traditionnels. Alors que celui de l'unité a dû être assoupli, en raison de l'accroissement des dépenses de capital par rapport aux dépenses de fonctionnement, celui de l'annualité est battu en brèche par les plans et programmes commandant le vote pluriannuel des crédits d'investissement pour des travaux et l'équipement dont l'exécution s'étend sur une longue période.

L'impôt cesse, dans ces conditions, d'être le seul instrument de couverture du budget. Il est admis que le recours à l'emprunt se recommande pour faire face aux charges de capital. Mais ici de sérieuses réserves s'imposent. L'épargne authentique convient certes à l'investissement rentable et matériellement productif tel que l'établissement de barrages et de centrales électriques et plus tard atomiques, ainsi que la modernisation et l'expansion industrielles. Mais recourir à elle, la mobiliser par l'émission d'emprunts publics, afin de faire face à des investissements improductifs (et surtout « destructifs », dans l'hypothèse d'une guerre) ou à des immobilisations à productivité simplement sociale, comme l'habitat, n'est-ce pas aller à l'encontre de l'orthodoxie financière ? Surtout que l'emprunt à court terme « entraîne » à côté ou en remplacement de l'épargne, de la substance inflationniste ! L'expérience

[1] Dans les Etats où, comme en France, le pouvoir exécutif est renforcé par rapport au pouvoir législatif (Constitution du 28 septembre 1958), c'est le gouvernement qui est chargé de la répartition des crédits budgétaires à l'intérieur des ministères et services, alors qu'en vertu du principe de spécialité, cette attribution, jusqu'à l'échelon du « chapitre », revient au Parlement.

française (arrêtée heureusement par le New Deal de la Ve République) de la mobilisation par l'Institut d'émission de crédits à moyen terme pour la construction de logements [1] est responsable, entre autres expédients, de la hausse des prix qui a conduit à la récente dévaluation.

Ce détour de pensée était nécessaire pour mettre en évidence l'inévitable appel à l'impôt pour couvrir tout un ensemble de dépenses de capital.

L'impôt, dont l'assiette est forcément rétrécie par les exigences de l'emprunt, doit donc couvrir obligatoirement les dépenses suivantes : équipements des services publics (routes, autostrades, bâtiments administratifs, écoles, ports, réseaux fluviaux, etc.), investissements dans les entreprises nationales non rentables [2], construction de logements à la charge de la collectivité, au moins en partie, et la totalité des ouvrages et matériels militaires.

Dans ces conditions, ne convient-il pas de « nuancer » l'impôt, d'en choisir l'assiette selon la nature de la dépense à couvrir ?

Ainsi le produit de l'impôt annuel sur les mutations à titre gratuit n'a-t-il pas vocation à assurer graduellement l'amortissement de la dette publique ? Le principe en a été admis en France, accidentellement il est vrai, en 1926, quand Raymond Poincaré a « affecté » à une caisse autonome d'amortissement, entre autres, les droits de succession [3]. Cette méthode est susceptible d'être consolidée et institutionalisée pour marquer et sanctionner la liaison entre l'amortissement économique des biens concrets de capital de l'Etat et l'amortissement financier de la dette publique. Celle-ci a, en effet, servi, par l'émission d'emprunts, à constituer une fraction importante du patrimoine de l'Etat qui, soumis au vieillissement, doit être amorti.

D'ores et déjà, dans la comptabilité nationale de plusieurs pays, l'amortissement de ces biens de capital concrets, est porté, en dépenses, au compte des opérations courantes et, en recettes,

---

[1] Les dépenses nouvelles dans cette matière sont incorporées dans le budget de 1959, de même que les charges d'investissement des entreprises nationales autrefois couvertes par la Banque de France.

[2] Lorsque les prix de vente de biens ou de services sont établis à l'exclusion de profits (notion du service public), sur la base du coût, l'autofinancement est exclu.

[3] Par un singulier paradoxe, les recettes des monopoles des tabacs et des allumettes ont fait également l'objet d'une assignation en faveur de l'amortissement de la dette. Le budget de 1959 supprime la caisse et met le service d'intérêt et de capital à la charge du budget, tout en abandonnant l'affectation d'impôts.

au compte des opérations en capital, tandis que l'amortissement financier, par le budget de la dette publique, figure, en dépenses, dans ce dernier compte [1].

Un lien existe aussi entre l'entretien et l'amélioration d'un élément non rentable (sauf en cas de perception de péages) du patrimoine de l'Etat : le réseau routier et les ressources de ceux qui l'utilisent et le détériorent, les automobilistes. Quoi de plus normal que d'employer le produit des impôts sur les véhicules et le carburant utilisé, à la conservation et à la modernisation des artères ? Il existe en France un fonds routier qui, tout en étant incorporé dans le budget général, compte des dépenses effectuées sur ressources affectées [2], reçoit une partie des taxes intérieures sur l'essence, au titre des tranches nationales, départementales, urbaines, vicinales.

Cette liaison entre certaines dépenses et les recettes fiscales, destinées par leurs origine et nature à les couvrir, répond aux exigences d'un cinquième principe budgétaire, celui de la fonctionnalité [3]. La présentation fonctionnelle du budget (performance), aboutit à classer les dépenses non plus comme simples *moyens* des services, mais d'après les critères, des *buts* et objectifs à poursuivre et à atteindre : par exemple interventions économiques, interventions sociales, etc. Cette présentation rend le budget plus intelligible, elle permet, surtout, dans certaines limites, de calculer le coût des services et fonctions, de mesurer la rentabilité des investissements.

On objectera que l'affectation et l'assignation des recettes sont contraires au quatrième principe budgétaire, celui de l'universalité, qui commande la séparation entre l'ensemble des dépenses et l'ensemble des recettes publiques. Mais si dans l'économie libérale, réduisant au minimum l'intervention de l'Etat, ce principe se conçoit, il ne saurait hypothéquer un régime d'économie dirigée dans lequel les fonctions publiques se multiplient et où les dépenses de capital prennent une grande importance.

---

[1] Voir Masoin M., *Théorie économique des finances publiques*, Baude, Bruxelles et Paris, 1946, et Institut belge de finances publiques, *Comptabilité publique et comptabilité nationale*, Bruxelles, 1954.

[2] *Cf.* Loi de finances 1959, *J. off. de la République française*, du 31 déc. 1958, p. 12096.

[3] Voir nos *Finances comparées*, 3e édit., Sirey, Paris, 1957, notamment les Mises à jour au 1er janv. 1958 et 1er févr. 1959.

Du moment que l'affectation est admise [1], il devient possible de confronter certaines dépenses avec les recettes « apparentées », de mesurer le prix de revient des services, la productivité et rentabilité des dépenses de capital, de conjuguer l'amortissement économique avec l'amortissement financier, de réaliser des économies budgétaires, de réagir contre l'inflation. Cette méthode n'entraîne nullement le « splitting » ou sectionnement des comptes budgétaires : c'est à l'intérieur du budget unique que peut s'effectuer la liaison entre certaines catégories de dépenses et de recettes.

Il est évident que l'impôt unique serait un handicap à cet immense progrès de la gestion des finances publiques : l'impôt sur l'énergie ou ses succédanés interdirait cette saine discrimination et ce jumelage.

L'impôt unique sacrifierait, en plus, le principe d'équité à la préoccupation de productivité de la fiscalité.

## III. LA CONCILIATION DES PRINCIPES D'ÉQUITÉ AVEC LE SOUCI DE PRODUCTIVITÉ D'UN SYSTÈME FISCAL

Sous réserve que la manipulation politique de l'impôt porte préjudice au concept, si imprécis en soi, de la justice fiscale, il est tout de même possible de l'axer, dans une large mesure, sur la capacité contributive. Ceci ne fait aucun doute lorsqu'on retient, en partie du moins, le revenu comme assiette de l'impôt [2]. Procéder ainsi, permet de personnaliser le devoir contributif, d'établir les discriminations appropriées, de nuancer les taux, de tenir compte des changements de la structure et de l'évolution de la conjoncture.

L'objection des résistances psychologiques à la déclaration, l'argument que l'évasion et la fraude sévissent beaucoup plus en matière d'impôt dit direct que sur le plan de l'impôt dit indirect, sont susceptibles d'être levés ou fortement atténués.

En France, l'impôt sur le revenu est devenu impopulaire en raison de son extrême complication, de la juxtaposition d'une

[1] Rappelons pour mémoire la liaison conçue et temporairement appliquée, en Suisse, entre les droits sur l'alcool et la cure hospitalière, à l'aide de leur produit, des victimes de l'alcoolisme.

[2] Et, subsidiairement, la fortune.

taxe proportionnelle à une surtaxe progressive. En ce qui concerne la première, chaque catégorie de recettes, dans le cadre de cédules, subsistant bien que la taxe ait été voulue globale par le premier décret de réforme fiscale de 1948, fait l'objet d'un traitement à part en ce qui concerne l'assiette, le nombre des taux différentiels selon la nature, l'origine et le niveau des revenus. L'assimilation à ceux-ci des gains et plus-values en capital porte l'excès de complication à un degré d'exaspération. L'assiette de la surtaxe est complètement différente de celle retenue pour la taxe proportionnelle. Les innombrables déductions, exonérations et privilèges enlèvent au « système » toute base morale comprise au sens objectif du terme (principe de l'égalité devant la loi fiscale). Ce n'est donc pas l'impôt sur le revenu comme tel, ce sont les modalités d'application qui poussent à la révolte (le mouvement poujadiste).

Dans les pays tels que la Grande-Bretagne, les Etats-Unis, l'Allemagne et la Suisse, l'impôt unique sur le revenu global a pu faire ses preuves, grâce à l'application à une assiette, en principe immuable, de taux variables avec les circonstances.

Pour atténuer les résistances psychologiques, particulièrement vives dans les pays latins, à la déclaration, heurtant une mentalité individualiste, il est possible d'introduire les signes extérieurs de richesse comme moyen de contrôle discret ou même de les substituer à l'assiette de l'impôt. Il est certain que la valeur locative d'une et surtout de plusieurs résidences, le fait d'avoir des domestiques, de posséder des automobiles, des bateaux de plaisance, des yachts, des avions, des chevaux de course, révèle une capacité contributive plus ou moins forte. Mais il ne faut pas que les techniciens des finances, dont le sens psychologique est souvent incompatible avec leur formation, appliquent ce système sans discernement, schématiquement, et s'opposent à la preuve par le redevable que le revenu réel est inférieur à celui qui résulte des chiffres retenus pour l'évaluation des éléments du train de vie. Il faut évidemment tenir compte de circonstances particulières : du loyer élevé que fait supporter la crise du logement à un contribuable modeste, obligé d'entasser sa famille dans un meublé, de l'entrepreneur, employé, voyageur de commerce qui se servent de leur voiture à des fins professionnelles, des revenus faisant l'objet d'une déclaration par un tiers payeur, des arrérages de valeurs

publiques exonérées de l'impôt, etc. L'émotion soulevée récemment en France par la systématisation du régime des signes extérieurs de richesse (qui a aussi, bien entendu, pour objectif de lutter contre la fraude), s'explique par un regrettable excès suivi de tempéraments [1].

Cherchant le contact avec la capacité, le principe de justice fiscale, exclusif de toute teinte éthique, ne constitue nullement un monopole réservé à l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

Caractérisé essentiellement par sa productivité, en raison de sa large assiette, l'impôt sur la dépense peut, lui aussi, s'adapter aux facultés contributives et s'approcher de l'équité relative. Ainsi, le report de l'assiette de la taxe sur le chiffre d'affaires (qui fut à ses origines un impôt à répétition et à cascade) à une étape déterminée du cycle économique — production en France, commerce de gros en Angleterre et en Suisse — a permis d'atténuer l'objection contre l'impôt indirect. A chacune de ces phases, il est possible d'estimer le revenu qui est « derrière » une dépense. Une distinction est possible entre ce qui relève d'un besoin essentiel ou vital, d'une dépense de confort ou de luxe : les taux peuvent être gradués en conséquence. Leur nombre est en principe de trois en Grande-Bretagne, de six en France (respectivement « purchase tax » et « taxe sur la valeur ajoutée »). Cette dernière s'apparente, dans une certaine mesure, à l'impôt sur les bénéfices bruts, pour autant que l'administration retient comme assiette, la plus-value acquise au cours de chaque phase de la transformation menant au produit fini.

Le professeur Kaldor de l'Université de Cambridge [2], considère que, même en Grande-Bretagne, l'impôt personnel sur le revenu n'est plus compatible avec les exigences de l'économie moderne et de l'évolution sociale, puisqu'il pousse à la consommation excessive parmi les classes fortunées, écrase le contribuable modeste, entrave sur toute la ligne, et de plus en plus, la formation de l'épargne. Il propose un impôt progressif sur la dépense. Il ne s'agit nullement d'une contribution, qui serait forcément

[1] La substitution d'un forfait au revenu réel, par exemple du chiffre d'affaires qui en est générateur, en faveur des moyennes et petites entreprises, des artisans, etc. relève évidemment de l'approximatif. Pour se rendre compte du rendement d'une affaire, on pourrait confronter avec le bénéfice présumé la valeur marchande du fonds de commerce, par exemple.

[2] Nicholas Kaldor, *An Expenditure Tax*, Allen and Unwin, London, 1955. *Cf.* aussi l'analyse critique de ce livre par R. Marjolin, *Revue de Science financière*, 1957, n° 1.

proportionnelle, sur la valeur des marchandises et des services, mais d'un impôt progressif sur le montant total de tous les décaissements au cours de l'année fiscale, impôt qui tient compte de la situation d'ensemble de chaque redevable. C'est la dépense elle-même qui serait taxée, quel que fût le moyen de financement : revenus au sens conventionnel du mot, gains en capital, capital accumulé dans le passé, legs et successions, etc. L'impôt se présenterait comme un pourcentage de la dépense totale, qui irait croissant avec lui.

Kaldor entend réagir contre la tendance du monde moderne à l'inflation et contre une consommation trop importante par rapport au volume des ressources disponibles et aux nécessités d'investissement. Aussi le contribuable ne paierait-il rien sur les sommes épargnées, aussi longtemps qu'elles resteraient épargnées. Si l'épargne est temporaire en vue de la satisfaction future de besoins (épargne-réserve), l'impôt sera acquitté lors de la dépense. Mais, dans l'intervalle, les sommes épargnées produisent des revenus que l'« income tax » n'amputerait plus. L'échelle des taux ne dépasserait pas le plafond de 30 %, ce qui serait suffisant pour limiter la consommation.

Un impôt général de ce genre est-il techniquement et administrativement réalisable ? Il faudrait additionner l'encaisse (billets et dépôts) du début de l'année, les recettes de toute nature réalisées dans l'année, les sommes empruntées ou reçues en remboursement de prêts, le produit de la vente d'investissements.

Contrairement à l'impôt sur l'énergie, celui sur la dépense compliquerait l'appareil administratif et nécessiterait le renforcement du personnel. D'autre part, Kaldor ne semble pas abandonner complètement l'impôt sur le revenu : la « surtax » (revenus supérieurs à 2000 livres sterling) subsisterait [1].

Pour conclure, le système Kaldor concilierait sans doute dans une certaine mesure la double préoccupation indissoluble d'un vrai régime fiscal : celle de l'équité (taxation selon la capacité) et celle de la productivité. Mais l'impôt sur la dépense [2] sort déjà

[1] Nous ne pouvons examiner les conséquences de la réforme sur le régime fiscal des sociétés, renvoyant à l'article de R. Marjolin pour un bon résumé de la question.

[2] Le cadre étroit du sujet nous interdit de développer le rôle des droits de consommation (accises) qui ont pour assiette une dépense de bien ou service déterminée. Productifs du point de vue financier, ces impôts (alcool, tabac, etc.) ont une arrière-pensée modératrice ou hygiénique.

du cadre de l'impôt financier, il a des visées politiques : restreindre la consommation, stimuler l'épargne.

## *Section II.* La vocation politique de l'impôt

Nous avons précisé ailleurs [1] les concepts, à vrai dire assez obscurs, de « politique fiscale » et « fiscal policy ». Dans un livre récent, Alain Barrère, titulaire de la chaire de finances à la Faculté de droit et des sciences économiques de Paris, embrasse les deux termes sous le vocable plus large de « politique financière ». Partant des besoins publics, les confrontant avec le revenu national, il traite successivement de la gestion financière et budgétaire, ce n'est que dans la troisième partie qu'il expose la « politique correctrice » sous ses divers aspects : structurel et conjoncturel, par la direction de l'impôt, de la monnaie et du crédit public.

Le sujet qui nous a été assigné commande une concentration sur l'impôt et plus exactement sur le système fiscal, pour autant qu'il serve de levier de commande à l'Etat dans l'exécution de sa politique économique et sociale.

Nous réservons à la conclusion l'analyse du terme « fiscal policy » à la lumière de travaux récents.

Appelé en premier lieu à couvrir les charges du budget, le système fiscal peut-il accomplir, en même temps, une seconde fonction : celle d'intervenir dans les rouages de la production, de la répartition et de la circulation ?

Avant de répondre à cette question, une remarque s'impose. Le gouvernement dispose d'un ensemble de moyens directs pour orienter, diriger, modifier l'évolution. Qu'il suffise à cet égard de rappeler les plans d'investissement, le contrôle des prix, la manipulation de la monnaie, du crédit et du change, [2] l'action cyclique. Cette intervention directe risque de provoquer des résistances sur le plan parlementaire, les représentants du peuple s'interrogeant

[1] *Revue suisse d'Economie politique et de Statistique*, n° de décembre 1958. Nous n'avions pas connaissance, lors de la rédaction de cet article, de la contribution de Fritz Neumark à la « Festgabe für Hans Teschemacher », dans *Finanzarchiv*, n° 1/1959.

[2] La direction du commerce extérieur est, elle aussi, fort importante.

sur le sens de l'intérêt général que le pouvoir exécutif a pour mission de défendre, à l'encontre d'intérêts particuliers. Aussi, pour éviter des heurts, atténuer des frictions, le gouvernement emploie-t-il des méthodes moins visibles, moins brutales, parmi lesquelles l'aménagement budgétaire, conforme à sa politique, figure en première place.

Dans cet ordre de l'intervention indirecte, la dépense publique apparaît comme particulièrement efficace pour modifier la structure, corriger la conjoncture. Il suffit de mentionner les grands travaux organisés pour réagir contre le chômage, les dépenses de capital du budget employées pour moderniser l'outillage des industries-clés, etc., les subventions économiques.

La mise au service du plan économique, des dépenses budgétaires, est admise couramment. Mais la controverse reste vive à propos du détournement, de sa mission financière, de l'impôt sous toutes ses formes. Pour atteindre tel ou tel objectif, le versement positif d'une somme d'argent est indiscutablement plus efficace que la méthode « négative » de favoriser une activité, de privilégier une forme d'entreprise par une exemption ou une atténuation fiscale.

Dans le cadre du budget de fonctionnement, le dirigisme fiscal ne s'effectue qu'au détriment de la vocation financière de l'impôt, il est rarement efficient.

Par contre, dès que la manipulation fiscale intervient pour favoriser la formation de capitaux, l'expansion économique et le développement, loin de faire du tort à sa vocation financière, elle peut se concilier avec elle, se traduire par des rendements accrus.

## I. BILAN NÉGATIF DES MANIPULATIONS FISCALES DANS LE CADRE DU BUDGET DE FONCTIONNEMENT

Il est impossible de dominer toute la gamme des détaxations dans les domaines les plus variés de la vie économique et sociale. S'agit-il d'une activité défaillante, d'une industrie menacée par le courant d'air de la concurrence ? La raison commanderait la disparition des faibles, la suppression des entreprises marginales. Mais l'Etat craint les conséquences sociales de l'impitoyable loi

de sélection : il entend secourir les firmes dont la faillite se traduirait par le licenciement du personnel, par du chômage et des troubles sociaux. Si, en l'occurrence, la subvention peut, sinon se justifier, du moins s'excuser, l'exonération fiscale est un remède pire que le mal. Tout en amoindrissant l'assiette de l'impôt, elle atteint rarement l'objectif politique du sauvetage. La même réserve est de commande en ce qui concerne l'aide financière publique, surtout indirecte, aux spécialités de production que l'Etat entend soutenir pour les motifs les plus divers. Depuis les primes à la sériciculture accompagnées de la bienveillance du fisc, l'opinion négative n'a pas changé.

Les détaxations fiscales contemporaines sont très contestables, notamment en matière de population, de commerce extérieur, etc.

### 1. *Natalité*

Dans toute une série de pays sous-développés, l'accroissement de la population, plus rapide que celui du produit social, soulève l'angoisse d'un minimum d'existence insuffisant et provoque des mesures de freinage de la natalité. Dans les pays dits évolués ou civilisés, le renforcement du potentiel humain constitue au contraire, pour des raisons trop connues, l'objectif numéro un de la politique. Sans entrer dans la discussion des arguments présentés à l'appui du natalisme, il est évident que les subsides aux familles nombreuses apparaissent comme le moyen d'intervention le moins mauvais. Elles sont relativement efficaces en ce sens qu'elles permettent aux bénéficiaires d'établir la balance entre le coût de la natalité et l'avantage de l'aide directe à l'éducation des enfants que fournit le budget financier ou social.

Par contre, la détaxation ou l'exonération fiscale dont bénéficient les familles nombreuses soulève des problèmes délicats du point de vue social ; elle affecte, en tout état de cause, le rendement de l'impôt et la rigueur de la technique fiscale.

S'il est certain qu'à revenu égal, le célibataire doit être plus lourdement frappé que le père d'une famille nombreuse, où est le critère objectif de l'imposition différentielle ? Et surtout, le contribuable titulaire d'un revenu confortable et substantiel, doit-il

bénéficier de déductions ou de réductions en matière d'impôt sur le revenu, au même titre que le redevable peu aisé ou disposant d'un revenu simplement marginal ? Comment tenir compte, dans la pratique, des différences du coût de la vie et des besoins, entre la grande, la petite ville et la campagne ? Enfin et surtout, comment le contribuable, notamment lorsque l'impôt est retenu à la source (salaires, etc.), peut-il chiffrer l'avantage qui lui est fait par rapport au célibataire, du fait qu'il a de nombreux enfants ? Sous prétexte d'équité, la technique fiscale risque de commettre les pires injustices.

Même pour qui est sceptique à l'égard des subventions, en raison de l'arbitraire qui règne lors de leur distribution, il est évident que la prime directe à la natalité est plus efficiente que le dégrèvement fiscal. Les allocations familiales positives ont contribué beaucoup au redressement de la courbe de la population dans plusieurs pays évolués. Pourquoi ne pas les assortir de primes de compensation fiscale qui permettraient de revenir au principe de la taxation égale pour tous au prorata du revenu ? Cette réforme comporterait plusieurs avantages : simplifier la technique fiscale, remettre l'impôt sur le revenu dans sa vocation financière, permettre aux familles nombreuses d'apprécier exactement la contrepartie de leurs charges et le prix qu'attache l'Etat à la natalité.

Ce résultat serait atteint automatiquement, si le budget social était incorporé dans le budget financier. Etant donné que la plupart des membres de la société sont à la fois débiteurs et créanciers de la collectivité, il conviendrait de leur ouvrir un compte courant avec le Trésor, responsable de toutes les dépenses, administratives, économiques et sociales. Le compte courant comporterait, au crédit, les allocations au titre des assurances, des allocations familiales, etc., et, au débit, les impôts et les cotisations sociales et économiques. Avec ce système, il serait possible d'élargir la technique du « pay as you earn » fonctionnant en Angleterre, qui d'ores et déjà réduit le stoppage à la source au titre de l'« income tax » en cas de maladie, lors de l'augmentation du minimum d'existence, en cas de mariage et de survenance d'enfants. Cette compensation automatique serait évidemment impossible, si un impôt unique sur la dépense ou l'énergie devait remplacer et éliminer l'impôt sur le revenu.

2. *Prix et commerce extérieur*

En Russie soviétique, la taxe sur le chiffre d'affaires qui fait face à environ 60 % de l'ensemble des dépenses budgétaires, est un puissant régulateur des prix sans que son rendement financier soit affecté, à tel point l'assiette est large et comporte même les denrées et produits de consommation industriels essentiels. Suivant que le gouvernement met l'accent sur les biens de capital (toujours préférentiels) ou les biens de consommation, les taux sont aménagés en conséquence. Les industries lourdes, tels les charbonnages et la sidérurgie, jouissent en permanence de larges dégrèvements à la base.

Les pays dans lesquels subsiste, à côté du secteur public, un secteur privé plus ou moins étendu, peuvent-ils se permettre pareille manipulation fiscale du niveau des prix ? Dans la mesure où leur formation reste libre, la chose paraît difficile : pour autant que des détaxations alternent avec des pénalisations, la distorsion du système fiscal est inévitable, le rendement financier de l'impôt se trouve plus ou moins sérieusement compromis.

Sur le plan intérieur, plusieurs pays ont essayé de maintenir le niveau de certains prix au-dessous du niveau commandé par le coût. Pour y parvenir, ils ont tantôt inscrit dans le budget des subventions économiques (denrées) ou financières (services des transports, etc.), tantôt procédé à des détaxations, notamment au titre des taxes sur le chiffre d'affaires. Si la première méthode engendre l'inflation, la seconde compromet la vocation financière de l'impôt, porte atteinte au moral des redevables en raison des discriminations.

Sur le plan extérieur, la manipulation différentielle des impôts dits indirects, et même de certaines contributions dites directes, est mise au service de la devise : exporter ou mourir, c'est-à-dire détériorer la balance et le change. Dans tous les pays, les taxes sur le chiffre d'affaires sont ou bien suspendues, ou bien remboursées sur les ventes à l'étranger. En France, les exportateurs ont pendant longtemps bénéficié de la restitution, au prorata des sorties de marchandises, de l'impôt sur la masse des salaires (versements forfaitaires de 5 %), dû par les entrepreneurs, et d'une partie des cotisations sociales (Sécurité), jusqu'au moment où la dévaluation a éliminé ou atténué la disparité entre les prix intérieurs

et extérieurs. Dans la mesure où tous les pays emploient ce procédé, l'avantage économique de l'opération s'amenuise ; dans le cas contraire, le *dumping* provoque des mesures de rétorsion. En tout état de cause, l'impôt cesse de jouer correctement son rôle d'instrument financier.

Dans les hypothèses envisagées, l'impôt politique est apparu surtout sous son aspect négatif de détaxations pour favoriser soit le développement de la substance humaine de l'économie, c'est-à-dire la population, soit pour intensifier la circulation des biens et marchandises, particulièrement au-delà des frontières.

Aussitôt que le système fiscal est mis au service de la formation de capitaux, ses effets deviennent généralement positifs, notamment dans le cadre des investissements, du développement et de l'expansion.

## II. BILAN POSITIF DES MANIPULATIONS FISCALES EN FAVEUR DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA PROGRESSION

Traditionnellement, l'Etat s'efforce d'encourager l'épargne par le libéralisme fiscal. Mais, sur ce terrain, il établit un régime discriminatoire entre les modes de formation de l'épargne. Dans presque tous les pays, les intérêts des dépôts dans les caisses sont exonérés des impôts personnels sur le revenu (en France, taxe proportionnelle et surtaxe progressive), sans qu'il soit possible de suivre le chemin que prend l'épargne, soit celui de la réserve en vue d'une consommation différée, soit celui de l'emploi productif. La France a essayé de conférer un nouveau privilège fiscal à l'épargne orientée vers le secteur public : ainsi, les fonds immobilisés pendant une certaine période dans les « certificats d'investissement », échappent, dans certaines conditions, à l'impôt progressif sur le revenu. Par contre, la souscription aux valeurs mobilières de même que leur achat sont lourdement pénalisés, quand celles-ci relèvent du secteur privé [1]. En particulier, les dividendes, déjà fortement amputés par l'impôt sur les sociétés (50 % en France), subissent un double prélèvement du chef de la taxe proportion-

[1] En France, les intérêts de la dette publique sont affranchis de la taxe proportionnelle, ceux des emprunts indexés (Pinay 1952 et 1958, Ramadier 1956) échappent en plus à la surtaxe progressive.

nelle (22 %) et de la surtaxe progressive de 11 à 77 % (selon le montant du revenu) [1].

Aussi est-ce du côté des investissements que se manifestent le plus nettement les intentions politiques de l'impôt. Pour déblayer le terrain, nous nous bornons à une simple allusion au régime fiscal de l'autofinancement des sociétés en particulier, autofinancement qui représente un investissement automatique de l'épargne sociale ou collective. L'attitude de l'impôt varie selon que l'autofinancement est souhaité ou jugé indésirable. Pendant longtemps la « profits tax » britannique a pénalisé par un taux de rigueur les bénéfices répartis, tout en ménageant les bénéfices réemployés dans l'entreprise ; depuis 1958, le taux de l'impôt est le même dans les deux cas. Aux Etats-Unis, les réserves abusives font l'objet d'une taxation sévère, du moins théoriquement. En France, nous enregistrons une certaine contradiction entre la sévérité fiscale envers les valeurs mobilières et le libéralisme en faveur des investissements des entreprises.

Dans cette matière, le rôle de la politique fiscale est double : tantôt dégrèvement des investissements privés, tantôt formation de capitaux publics par l'impôt (épargne forcée).

### 1. *Encouragement fiscal des investissements*

#### *a) Tendance générale.*

Un peu partout, le régime fiscal des amortissements accélérés stimule la modernisation et l'accroissement de l'outillage, favorise l'équipement. Leur technique est trop connue pour que nous ayons besoin de les décrire. La France a montré que l'impôt sur le revenu n'a pas le monopole de stimuler la création de capitaux concrets neufs. En effet, dans le cadre de la taxe sur la valeur ajoutée dont nous avons mentionné l'apparentement à l'impôt sur les bénéfices (plus-values) bruts, depuis 1955, les achats de matériels et d'outillages neufs bénéficient d'un affranchissement d'autant plus appréciable que le taux maximum de la taxe atteint 25 %.

Cette détaxation se traduit par une inégalité du traitement fiscal: les entreprises qui ont fait leur principal effort d'investissement

[1] Voir notre contribution aux *Studi in memoria de B.Griziotti :* « Imposition plurale des bénéfices sociaux distribués ». Università di Pavia. Giuffrè, Milano, 1959.

avant l'entrée en vigueur de la franchise, sont défavorisées par rapport à celles qui ont retardé le rajeunissement de leur outillage. On aurait pu concevoir que la détaxation fût étendue à la part non amortie des machines anciennes, mais cette méthode qu'aurait commandé le principe de l'égalité devant la loi, non seulement se serait heurtée au principe de la non-rétroactivité, mais elle aurait aussi donné lieu à des difficultés d'application technique inextricables. Enfin, le gouvernement a entendu donner un stimulant à l'initiative privée en vue de hâter l'exécution du plan de modernisation et de réagir contre une récession éventuelle.

Les dégrèvements en question creusent évidemment un trou dans le budget. Mais si leur objectif politique est atteint, si l'expansion économique se dessine et s'amplifie, une compensation vient sous forme de l'élargissement de l'assiette de tous les impôts : le rendement des contributions sur les bénéfices, des taxes sur le chiffre d'affaires elles-mêmes, augmente au-delà des sacrifices initiaux ; la manipulation politique du système fiscal, loin de diminuer les résultats financiers, les accroît, au contraire.

Cette conciliation entre le but politique et la vocation financière de l'impôt se précise. Il en est de même lorsque le système fiscal est mis au service du développement régional.

*b) Dans le cas particulier de la mise en valeur régionale*

L'Angleterre se penche depuis longtemps sur la valorisation des « distressed areas » ; depuis la guerre, de nouvelles activités se développent, notamment en liaison avec la création de villes nouvelles et satellites (Londres). En France, la découverte de nouvelles sources d'énergie (pétrole, gaz naturel) entraîne la constitution, en province, de nouveaux ensembles industriels. Le régionalisme économique va de pair avec les tentatives de décongestionner Paris qui, sur un territoire étroit, occupe une fraction importante de la population active, abrite au centre et dans l'environnement immédiat 17 % de la capacité productrice du pays.

Pour déterminer les entrepreneurs à déplacer leur activité de la capitale en province, dans les départements où des sociétés de développement fournissent des capitaux, particulièrement dans les zones critiques (victimes de dépopulation aiguë), l'Etat offre une aide sous deux formes, l'une positive, la prime, l'autre négative, la détaxation. Dans les régions d'accueil, les droits de mutation

immobilière sont sensiblement réduits ; l'impôt local sur les professions est susceptible de suspension ou de diminution. Au cours des deux premières années du nouveau régime, le bilan des transferts est maigre : moins de 100 000 travailleurs (ouvriers, employés, techniciens) ont désencombré Paris. Les dégrèvements fiscaux n'ont produit aucun effet, les détaxations fiscales sont trop modiques pour compenser le coût matériel et moral du déplacement, de la rupture avec les habitudes prises. Si la prime de transfert peut être chiffrée et appréciée, le dégrèvement fiscal est d'autant moins attrayant qu'il est moins précis.

C'est donc par d'autres modalités financières que la décentralisation de Paris et la mise en valeur des régions sont susceptibles de se réaliser en conformité avec un plan de grande envergure : l'Etat doit lui-même former des capitaux et suppléer, par leur rapport, à l'insuffisance de l'épargne privée et des marchés financiers. D'ores et déjà, l'impôt concourt largement au financement de la construction qui relaie pour ainsi dire la longue réparation des dommages de guerre. L'épargne forcée, par le canal du budget, est nécessaire aussi pour l'aménagement de l'infrastructure des nouvelles zones de développement (routes, canalisations pour l'adduction d'eau, d'énergie, etc.). En Angleterre, l'excédent du budget courant (au-dessus de la ligne), qui résulte d'une superfiscalité, est en partie mis au service des villes nouvelles, de l'urbanisme, de l'habitat et du régionalisme.

Mais étant donné que, dans les pays évolués, la marge du recours à l'emprunt est encore assez large, c'est dans ces pays, que la manipulation politique des finances publiques assigne à l'impôt un rôle essentiel dans la formation de capitaux d'investissement.

### 2. *Formation de capital par l'impôt dans les pays sous-évolués*

Les frais de premier établissement dans les régions arriérées de l'Asie, du Moyen-Orient, de l'Afrique, de l'Amérique latine sont considérables : assainissement du climat, drainage, irrigation, routes et moyens de transport, etc. S'agissant de dépenses improductives, souvent à fonds perdus, les capitaux étrangers hésitent à s'y engager ; l'aide d'instituts financiers internationaux (BIRD, International Finance Corporation, etc.) sont loin de suffire aux

besoins. S'agissant d'investissements productifs et rentables, le nationalisme des pays neufs en pleine ébullition s'oppose souvent à l'infiltration financière étrangère, puisqu'elle fait craindre des velléités de domination politique. Il appartient donc aux budgets locaux de contribuer massivement au financement de la mise en valeur. Etant donné l'absence ou l'insuffisante organisation des marchés financiers, les émissions étant limitées, c'est l'impôt qui est appelé à former des capitaux, par l'épargne forcée, en vue des investissements indispensables au développement. Mais le revenu ne constitue pour lui qu'une assiette insuffisamment large, ainsi, par exemple dans l'Inde, sur 400 millions d'habitants condamnés à une sous-consommation aiguë, 5 millions seulement sont soumis à l'« income tax ». L'impôt sur la dépense se heurte à des difficultés d'organisation. On cherche à frapper la fortune d'une minorité de nationaux riches ou aisés, à confisquer les plus-values immobilières souvent liées à la spéculation.

Le deuxième plan quinquennal 1956-1961 de l'Inde prévoit un investissement global de 4800 Rs.crores [1] à la charge du secteur public et de 2400 Rs.crores à la charge du secteur privé. L'impôt est appelé à fournir 800 unités, contre 1200 pour l'épargne et le marché, 800 pour l'aide étrangère, 1200 unités [2] représentant le « deficit spending », donc le recours à des moyens monétaires.

Il ne nous appartient pas ici d'insister sur la problématique du financement. Il est évident que si l'impôt est reproductif, en tant qu'affecté à des investissements, sa part dans l'ensemble est trop faible pour dépasser l'efficience d'un démarreur. Mentionnons seulement le dilemme qui résulte du recours à des taxes à l'exportation : dès qu'elles passent au-dessus d'un certain niveau, elles risquent de décourager la demande des acheteurs étrangers (sauf dans l'hypothèse rare d'un monopole). Enfin, la fatalité de l'inflation dévolue à l'impôt un rôle d'antidote particulièrement délicat dans une économie sous-évoluée. Nous y reviendrons dans la conclusion.

. . . . . .

[1] Rs.one crore = 7500 livres sterling ou 21 000 dollars environ. Le chiffre de 4800 comprend approximativement 1000 crores de fonds de roulement.

[2] Nous omettons les ressources en provenance d'entreprises publiques (Chemins de fer, par exemple).

## Conclusion

L'histoire contemporaine de l'impôt nous éloigne du concept classique de sa neutralité, aussi inconcevable que celle de la monnaie. Son évolution, depuis la première guerre mondiale, met en évidence ses deux pôles d'attraction : mission financière, fonction politique. A de rares exceptions près (détaxation des investissements notamment), dès que l'impôt est mis au service de l'interventionnisme et du dirigisme économique et social, il faillit à sa tâche, pourtant toujours primordiale, de faire face, correctement, aux besoins budgétaires.

Sa personnalisation progressive, sa « politisation » fatale le vident d'une partie de sa substance. Pour parer à ses défaillances, les gouvernements en augmentent sans cesse les taux et inventent des formes toujours nouvelles de contributions. Aussi longtemps que les fluctuations cycliques étaient prononcées, aucun système fiscal n'a été capable de les maîtriser, voire même d'en atténuer les écarts. La notion du « budget cyclique » a déjà passé dans l'histoire des doctrines économiques et financières. Lors de la récente récession américaine, le président Eisenhower n'a même pas essayé de diminuer les taux des contributions, celui, depuis longtemps réclamé, de l'impôt sur les sociétés, en particulier. Nous voilà loin de l'expérience Roosevelt qui est d'ailleurs caractérisée beaucoup plus par l'augmentation anticyclique des dépenses publiques.

L'abus fait des manipulations fiscales, dont l'efficacité est contestable dans beaucoup de domaines, est largement responsable de l'inflation chronique, car, lorsque l'impôt n'arrive plus à rejoindre les dépenses budgétaires, il faut recourir aux expédients monétaires et de crédit.

Il est assez singulier que Nicholas Kaldor rende responsable de l'inflation permanente une forme particulière de l'impôt, celui sur le revenu, alors que, par ailleurs, on lui prête des vertus déflationnistes. En sens inverse, l'impôt général sur la dépense, qui a toujours été considéré comme générateur de la hausse des prix, apparaît brusquement comme remède à l'excès de la consommation et comme promoteur de l'épargne.

A ce propos, le débat s'élargit : la politique fiscale, au sens que nous lui attachons ici, ne devient-elle pas plus efficiente en se

combinant dans le grand ensemble de la « Fiscal Policy » avec la politique de la monnaie et du crédit ? Dans la « Festschrift für Teschemacher », déjà citée, le professeur Fritz Neumark reprend la question qui a déjà causé la migraine à tant d'auteurs (Wo steht die « Fiscal Policy » heute ?). Il note l'accord de beaucoup de spécialistes sur la nécessité de coordonner les deux politiques, pour assurer une progression constante ; autrement la manipulation séparée des deux leviers de commande aboutirait à la neutralisation de leurs effets (these policies may defeat each other). C'est la conclusion à laquelle nous sommes personnellement arrivé dans l'étude mentionnée, publiée par la « Revue suisse d'économie politique et de statistique ».

Cette intégration nous semble être le seul moyen de reconduire l'impôt partiellement de la sphère politique à sa vocation financière qui correspond à sa définition. Car autrement on ne sortira jamais du cercle vicieux qui a été le fil conducteur de cette étude critique : l'insuffisance du rendement financier de l'impôt, inhérente aux nombreuses missions politiques qu'on lui assigne, conduit au « deficit spending » et à l'inflation, même en dehors et indépendamment de toute récession cyclique ; et, à défaut d'une politique restrictive du crédit, on demandera par la suite à l'impôt de sauver la situation par une opération déflationniste.

Or, l'impôt n'est pas un instrument conçu pour manipuler les prix, ni dans un sens, ni dans l'autre. Sans doute, en raison de leur technique, certaines contributions peuvent agir accidentellement sur le niveau des prix. Tel est l'effet de l'impôt sur le revenu, lorsque ses taux sont exagérés au point de confisquer les bénéfices et de décourager l'initiative des entrepreneurs, de décourager l'épargne, de la détourner des investissements productifs, que la dépression en est la sanction. En sens inverse, les droits de consommation et l'impôt sur la dépense peuvent pousser à la hausse, du moment que le plein emploi est réalisé. Il appartient au gouvernement et aux autorités responsables de la monnaie et du crédit d'amortir les chocs. L'impôt n'est pas un régulateur des prix.

A chacun son métier ! Sur le plan budgétaire, la dépense publique est un moyen d'intervention beaucoup plus efficace que l'impôt, on peut en prévoir et calculer l'incidence économique et sociale.

En raison de l'inéluctable tendance à l'accroissement des charges publiques, il faut permettre à l'impôt, avant tout, de les rejoindre, par l'accomplissement correct de son rôle financier, sans le disperser ni le détourner vers des tâches pour lesquelles il n'est pas fait ; tâches qui reviennent, en fait, à l'action directe de l'Etat et à la politique monétaire.

IMPÔTS
DÉCLARATIONS
RECOURS
BILANS
FIDAL
FIDUCIAIRE A. LAMBELET & CIE. S.A. LAUSANNE
PLACE ST-FRANÇOIS 11 - TELEPHONE 22 19 51

*à paraître en septembre* *en souscription jusqu'au 30 août*

PERRET-MASSHARDT-BEUCHAT

**COMMENTAIRE**

de l'arrêté concernant

**L'IMPÔT POUR LA DÉFENSE NATIONALE 1959-64**

1 vol. 14,5 × 21 cm, 288 p. broché, prix de souscription Fr. 21.-, dès parution Fr. 26.-

C'est en 1941 que M. Charles Perret publiait la première édition du «Commentaire». Mais les éditions allemandes qui suivirent, au fur et à mesure des développements de la législation, n'ont pas paru en langue française. Cette lacune est comblée par la présente publication. Le moment semble bien choisi, puisque l'arrêté fédéral du 31 janvier 1958 sur le régime des finances fédérales, qui a fait subir à l'impôt sur la défense nationale d'importantes modifications, en a décidé la perception sous sa nouvelle forme jusqu'à la fin de 1964.
On y trouvera le texte intégral de l'arrêté, celui des ordonnances qui s'y rapportent, des notes étendues, exposant de la manière la plus complète la jurisprudence et la pratique fiscale et donnant une explication claire et une interprétation autorisée du texte législatif. Le Commentaire rendra de grands services aux juristes, aux chefs d'entreprise, aux gérants de fortunes, aux conseillers fiscaux, aux professeurs et aux étudiants, aux contribuables, à quiconque doit s'occuper des impôts.

**LIBRAIRIE PAYOT LAUSANNE**