

Fiscalité et démocratie

par Georges VEDEL,

Professeur à la Faculté de Droit et des Sciences économiques de l'Université de Paris.

★

Je dois vous parler d'un sujet dont le titre est énigmatique, en tout cas pour moi : fiscalité et démocratie, ou démocratie et fiscalité, l'ordre importe peu. La notion de fiscalité est une notion apparemment claire et, en tout cas, une notion vécue. La notion de démocratie est une notion beaucoup plus complexe, même si l'on ne fait pas place aux controverses générales qui peuvent courir de l'Est à l'Ouest sur la vraie et la fausse démocratie. Dans le sein même de notre conception commune de la démocratie occidentale, nous trouvons des composantes qui sont à la fois, comme toujours contradictoires et complémentaires. Nous savons que la démocratie est le système dans lequel une société détermine elle-même ses propres conduites, et comme les hommes sont rarement unanimes, c'est la règle de la majorité qui est ainsi posée. Et nous savons aussi que cette conduite par la majorité ne suffit pas à caractériser la démocratie, il faut encore un minimum de respect de la minorité. Et voilà une deuxième direction ouverte. Mais celle-là est classique. En voici une troisième : lorsqu'on dit que le tramway est un moyen de transport démocratique, qu'est ce que cela a à faire avec le gouvernement par la majorité ou la liberté de la minorité ? On indique simplement une attention particulière envers les petits, envers les faibles ; l'on est passé, sans s'en apercevoir, de la démocratie politique à la démocratie sociale, et nous voilà déjà lestés d'une série de significations peut-être convergentes, je le veux bien, mais en tout cas assez largement différentes les unes des autres. Remarquez que l'une ou l'autre de ces données de la démocratie pourraient avoir leur traduction fiscale. Du Gouvernement de la majorité, de cette relation classique et menacée dans les sociétés entre le citoyen et le contribuable, cette vieille donnée sur laquelle nous reviendrons tout à l'heure, on peut déduire que le bulletin de vote et l'impôt vont

de pair. Mais les droits de la minorité, les libertés publiques se traduisent dans la fiscalité par l'approche d'un des problèmes les plus délicats qu'elle pose, qui est celui de la réserve que l'indispensable contrôle fiscal doit observer à la fois au regard de la vie privée et de la liberté des individus. Enfin, cette notion d'une démocratie qui n'est pas seulement une manière de se gouverner mais une manière d'être solidaire les uns des autres, a, si je puis dire, sa projection sur le plan fiscal dans la notion de redistribution, dans l'idée que, parmi les charges publiques auxquelles l'impôt doit faire face, il y a les charges de solidarité, d'assistance et peut-être une recherche de structures sociales différentes de celles que la spontanéité économique produirait.

Tous ces traits ne sont pas de la même époque, toutes ces traductions ne se sont pas produites au même moment et quand il me fallut entendre mon sujet, je fus bien obligé d'adopter un certain parti-pris et, dans une matière immense, de découper arbitrairement, une certaine conception. Il m'a semblé qu'en étudiant démocratie et fiscalité, l'on était amené à étudier un espèce d'enchaînement de causes et d'effets, les effets d'ailleurs devenant à leur tour des causes et si je ne craignais pas de prononcer un bien grand mot, d'essayer de réfléchir sur une dialectique entre d'une part le *contribuable* et d'autre part le *citoyen*.

Dans un premier mouvement de l'histoire de la société, le contribuable a engendré le citoyen et je voudrais vous montrer comment la fiscalité a été au fond l'un des ressorts du régime représentatif d'abord, du régime démocratique ensuite. Mais alors apparaît un second aspect. A un moment où les besoins publics sont devenus énormes, le problème fiscal ne peut plus être un problème pure-

ment technique ; il engage toute la politique d'une société. Comment à son tour le citoyen, maître de son bulletin de vote, va-t-il l'utiliser pour aménager le statut du contribuable ? Car, bien entendu, il n'est pas sans conséquences que ce soient les représentants des contribuables qui soient appelés à voter l'impôt. Leurs raisons ne sont pas toujours celles que la raison pure connaîtrait. Il y a donc au départ une influence de la fiscalité sur la poussée démocratique et il y a historiquement une réaction, une incidence à son tour de la fiscalité sur la démocratie. Comme l'usage est de donner des titres aux points que l'on annonce ainsi, je vous propose tout simplement une formule qui serait : de l'impôt au bulletin de vote, du bulletin de vote à l'impôt. C'est l'ordre à la fois logique et chronologique.

*
**

Commençons donc par nous demander comment on a été de l'impôt au bulletin de vote. Avec des détours et des épisodes différents, le chemin suivi dans trois pays occidentaux, la Grande-Bretagne, la France, les Etats-Unis a été sensiblement le même. Le contribuable a engendré le citoyen ; la fiscalité a été mère de la démocratie.

C'est peut-être en Grande-Bretagne que ceci est le plus évident. L'histoire anglaise a l'avantage de décomposer dans un mouvement lent et de longue durée des phénomènes qui, dans d'autres pays sont accélérés.

A l'origine, la Grande-Bretagne — comme tous les pays de l'Europe occidentale — connaît ces institutions représentatives qui viennent de la féodalité et qui consistent dans le conseil de vassaux assemblés autour du monarque qui, dans l'espèce d'ailleurs, est la descendance du conquérant. Sous les noms que l'on connaît : la Curia regis, le Commune Concilium, plus tard le Parliamentum, il y a là une assemblée qui conseille le monarque. La clef de l'évolution de cette assemblée vers un pouvoir autre que le conseil, vers un pouvoir proprement législatif, créateur de la règle de droit, ce sera le pouvoir fiscal. C'est le droit de desserrer ou de nouer les cordons de la bourse qui sera à l'origine du pouvoir législatif du Parlement britannique. Quand Jean sans Terre se voit imposer la Grande Charte, l'une des premières choses qu'on lui impose et qui n'est rien d'autre que le rappel de la coutume féodale : c'est qu' « aucun écuage ne

sera établi dans notre royaume, sauf que ce ne soit pour le rachat de notre personne, la chevalerie de notre fils aîné et le mariage de notre fils aîné, une fois seulement et en ce cas que la levée soit raisonnable ». C'est le rappel de la loi féodale : point d'aide extraordinaire en dehors de celle que prévoit la coutume ou le contrat de fief. A partir de là va se développer cette espèce de chantage permanent que le parlement exercera sur le monarque. On dirait vulgairement « point d'argent, point de suisses », plus noblement : « donnez-nous de bonnes lois, nous vous donnerons de bons impôts » ; (c'est le contraire de la formule du Baron Louis « faites-nous de bonne politique et nous vous donnerons de bonnes finances »).

Ainsi, cette assemblée qui, en elle-même, n'est jamais qu'un conseil, conquiert un pouvoir décisif dans la vie du royaume. L'une des raisons, non pas la seule mais une des principales pour laquelle au vieux fond des vassaux, c'est-à-dire des Seigneurs et des Prélats, s'ajouteront les représentants des Comtés et les représentants des Bourgs, c'est que, eux aussi, sont des contribuables et qu'à un moment où les ressources du domaine sont dépassées déjà par la croissance de l'Etat moderne, il faut une base fiscale la plus large possible.

Le bill des droits de 1688-1689 liera de façon indissoluble d'une part le fait que seul le parlement peut consentir l'impôt et, de l'autre côté, le fait que le parlement seul peut voter la loi. L'évolution est terminée sur ce point là. Les fiscalistes et les auteurs de droit public d'ailleurs examineront plus tard si le budget ou la loi fiscale est une loi comme les autres, si elle n'a pas une nature différente. Dans l'évolution politique, les deux se sont soudés et le bill des droits le rappellera en termes précis et exprès : « une levée d'argent par la couronne à son usage sous prétexte de prérogatives et sans le consentement du parlement pour un temps plus long ou pour une somme plus importante qu'elle n'a été consentie, est illégale ».

Mais le rôle de la fiscalité dans le développement des institutions historiques n'est pas terminé. C'est encore le problème fiscal qui va être à l'origine du dépérissement des pouvoirs de la Chambre des Lords. La crise qui se développe au cours des années 1909-1911 naît, comme on le sait, de la violation par la Chambre Haute de la vieille « convention de la constitution » qui avait eu cours tout le XIX^e siècle : les lords ne représentant pas

les contribuables, votent sauf amendements techniques, les lois budgétaires et fiscales ; c'est à la Chambre des Communes qu'il convient d'accepter ou de refuser la politique fiscale du gouvernement. Un réflexe de conservatisme, un sursaut de la classe dirigeante qui se sent menacée par la fiscalité, et voilà que, quand Lloyd George propose son « budget for the people », assorti notamment de l'impôt sur le revenu, la Chambre des Lords brise la vieille convention de la Constitution et refuse le budget. Les choses se passent avec cette douceur relative des luttes parlementaires britanniques : une dissolution, suivie d'une autre dissolution qui permettra de vérifier que l'électeur britannique veut son « budget du peuple ». Disons que les nationalistes irlandais qui, eux, se moquaient quelque peu de la lutte entre les Lords et les Communes et de l'impôt sur le revenu, intervinrent pour s'allier avec le parti qui leur semblait le plus propice à leurs revendications ; mais enfin, au bout de deux ans, la résistance des Lords dut cesser sous la menace de la fournée des pairs. Ils durent voter le Parliament Act de 1911 qui réduisait leur pouvoir législatif ordinaire à un veto suspensif et qui leur enlevait toute prérogative en matière financière.

Ainsi, dans ce raccourci de l'évolution de la démocratie britannique, on trouve toujours à des moments décisifs le problème de la fiscalité et la conjonction qui tend à s'établir entre le contribuable et le citoyen. A celui dont on veut prendre l'argent, il faut donner le bulletin de vote.

Le rôle de la fiscalité dans le développement de la démocratie américaine n'est pas moins apparent. C'est d'un conflit entre Westminster et les colonies de la Couronne que naissent la déclaration d'indépendance et la guerre d'indépendance. A la base il y a le problème suivant : comment les colons d'Amérique seraient-ils soumis à des impôts votés à Londres, alors qu'ils n'ont point de représentants dans le Parlement britannique ? Il y aura sans doute bien d'autres causes : le fonctionnement du pacte colonial, le développement de mentalités différentes, mais le conflit fiscal fut plus qu'un prétexte. Le développement des Etats-Unis montre aussi qu'il est difficile, au fur et à mesure que s'élèvent les niveaux de vie de voir le bulletin de vote demeurer en arrière. Bien qu'au fond, aucune clause constitutionnelle ne l'ait jamais imposé, le suffrage universel devait envahir la vie américaine. On pourrait aussi signaler certains aspects

mineurs. L'un qui n'est point le plus glorieux de l'histoire américaine, est la manière dont le suffrage censitaire servit dans les Etats du Sud, par le système de la poll-tax à combattre le vote des noirs et qui ne fut efficace que tant que les noirs furent assez pauvres pour n'être pas contribuables. Il fut dépassé pendant la dernière guerre où l'industrialisation du Sud a fait de chaque noir ou à peu près un contribuable et donc un électeur. Peut-être aussi se souvient-on que quand la démocratie américaine fut infestée par le problème des gangs, né de la prohibition, ce que la police et la justice n'arrivaient pas à faire, c'est-à-dire punir les gangsters pour des inculpations valables, les contrôleurs du fisc y arrivèrent assez facilement car si les gangsters avaient de bons alibis pour les mauvais coups qu'ils perpétrèrent, ils avaient une mauvaise comptabilité.

La France pour sa part avait connu une évolution inverse de celle de la Grande-Bretagne et l'on sait que c'est justement parce qu'à un moment donné, le monarque a été assez fort pour imposer ses sujets sans demander leur consentement aux Etats-Généraux, que les Etats-Généraux ont perdu non seulement leur rôle fiscal mais leur rôle législatif même. On pouvait avoir de l'argent sans eux ; il était donc inutile de les consulter dans les autres domaines. Il est vrai que le système n'a fonctionné qu'autant que les problèmes financiers ont été résolus par des expédients ou autrement. Dans la grande crise financière qui précède 1789, les choses sont devenues assez graves pour qu'on soit obligé de convoquer d'abord les notables puis les Etats-Généraux pour se pencher sur ce problème financier mais la logique jouera ; on les a convoqués pour parler d'argent ; si l'on parle d'argent, il faut parler de tout et notamment de la manière dont l'argent se dépense et quand on commence à parler de la manière dont l'argent se dépense, on parle de la politique, on parle des institutions et quand les choses ne s'arrangent pas dans ce domaine là, c'est une révolution.

On n'en finirait pas de multiplier les exemples. Il en est un qui est particulièrement connu, c'est que la France qui n'avait et qui, je crois, continue à n'avoir aucune espèce de prédisposition au régime parlementaire au sens technique du terme, en a du moins appris les rudiments à l'aide de problèmes financiers et fiscaux. Ce sont les Chambres de la Restauration qui, en suivant les principes

qu'avait posés la Déclaration des Droits (les représentants de la Nation doivent consentir l'impôt, en déterminer la quotité et l'assiette et vérifier son utilité) apprendront au personnel parlementaire français, ce qu'est le contrôle sur le gouvernement.

Partout, par conséquent, la fiscalité a dans un certain sens porté la démocratie et pendant des décennies et peut-être pendant un siècle, le mariage entre elles a paru particulièrement étroit. Les systèmes censitaires, c'est-à-dire les systèmes qui mesurent le droit de suffrage à la quantité d'impôts payés ont deux significations bien différentes. Certains sont purement et simplement des moyens d'exclure la très grande majorité de la nation du droit de vote. C'est ce qui fut pratiqué en France sous la Restauration; on amputa le corps électoral d'environ 90 % de ses membres naturels en exigeant un minimum d'impôt considérablement élevé pour accorder le droit de vote, avec cette conséquence qui, d'ailleurs, ne fut pas toujours malheureuse, c'est que l'on hésita pendant un certain temps à augmenter les impôts pour ne pas augmenter le nombre des électeurs. Mais ceci n'est pas une pratique, si j'ose dire, loyale du système censitaire. Le système censitaire loyal a été pratiqué par les hommes de la première révolution, celle de 1789, et par la république bourgeoise du Directoire. Elle consiste à amputer le corps électoral non point des neuf-dixièmes de ses membres, mais du dixième qui, précisément, ne payant pas d'impôts, ne peut pas faire valoir la correspondance entre le bulletin de vote et l'impôt. Je ne défends pas le système; il a péri de lui-même du jour où les impôts indirects ont pris un certain développement.

A un moment donné, la coïncidence se trouve réalisée, le suffrage universel d'un côté, le développement d'autre part des impôts indirects, vont faire coïncider le citoyen et le contribuable. On pourrait croire que c'est à ce moment là, c'est-à-dire à peu près vers 1880, que va commencer l'histoire de la deuxième période, la réaction de ce contribuable désormais en possession du bulletin de vote pour modeler l'impôt à sa guise puisqu'aussi bien par ses représentants, il en est le maître.

Mais il y a quelque chose qui est assez déconcertant, c'est la lenteur de la réaction, c'est le décalage entre le moment où les masses sont en possession du bulletin de vote et d'autre part, le mo-

ment où elles vont développer par l'intermédiaire de leurs représentants des pressions sur la fiscalité différentes des réactions antérieures. La raison de ceci me paraît être, et c'est un phénomène constant, l'extraordinaire difficulté qu'en dehors de ce qu'il y a de plus concret, de plus tangible, de plus grossier, les citoyens ont à se représenter la fiscalité. Dans les idées des citoyens et spécialement de ceux qui vivaient, il y a encore un demi siècle, la théorie fiscale est encore très attachée aux idées qui ont inspiré, par exemple en France, les mouvements fiscaux des environs de 1788.

Lorsque l'on considère l'impôt indirect de cette période là, qui se caractérise par le fait qu'il s'agit en général d'impôts spécifiques et d'accises, qu'ils portent en général sur des produits de première nécessité, qu'ils sont, comme le dira la doctrine fiscale « progressifs à rebours » puisqu'ils frappent les consommations essentielles qui sont d'autant plus lourdes dans un budget familial que ce budget familial est plus modeste, on est étonné de voir que l'avènement du suffrage universel ne suscite pas réellement pendant plusieurs dizaines d'années de réactions véritables contre le système d'impôts indirects.

L'Assemblée Nationale élue en France en 1871 sur la base du suffrage universel pourra, sans soulever de réelles protestations et avec l'assentiment général, demander le financement de l'indemnité de guerre imposée par l'Allemagne en majeure partie aux impôts indirects.

Quant aux impôts directs, les considérations de commodité jouent un rôle considérable pour le contribuable. C'est vrai pour la psychologie fiscale de tous les temps; c'est vrai pour la psychologie fiscale de cette époque-là. On tient à l'impôt « réel », entendu au sens de la vieille doctrine fiscale (l'impôt assis sur les choses et non pas sur les personnes), l'impôt assis sur des signes extérieurs, l'impôt proportionnel. A tout cela, on tient farouchement et la revendication de l'impôt sur le revenu sera d'abord une revendication d'intellectuels, de théoriciens qui n'arrivera à prendre racine dans les masses que de façon assez lente. Par conséquent, l'on assiste pendant longtemps à une espèce de phénomène de retard. Quelques retouches de ci de là, et les vieux systèmes d'impôts peuvent demeurer en place. La conquête du bulletin de vote par le contribuable ou, si vous préférez, la conquête de l'impôt par le citoyen, n'a pas

produit les effets immédiats que l'on pouvait attendre. Au fond, ce n'est guère qu'à partir de la guerre 1914-1918 que s'amorce le second mouvement de ce processus dialectique : la réaction du bulletin de vote sur l'impôt. C'est la seconde partie de mon propos : du bulletin de vote à l'impôt.

*
**

Le milieu nouveau dans lequel la fiscalité va se développer à partir de la guerre 1914-1918 avec un mouvement d'ailleurs accéléré dans une certaine mesure par la crise des années 29-30 puis par l'entrée dans la préparation de la guerre présente quatre caractères que l'on connaît bien et que je m'excuse de rappeler.

D'abord un *seuil* est incontestablement franchi. La relation entre l'économie publique et l'économie privée que l'on peut mesurer par le rapport des dépenses publiques au revenu national brut agit par « sauts » ou, si l'on préfère, par « quantum d'action ». Une pression fiscale deux fois plus forte ne produit pas seulement des effets deux fois plus forts ; elle produit des effets qualitativement différents. Entre une pression fiscale de 10 % et une pression fiscale de 30 %, il n'y a pas une simple différence de qualités, mais un abîme qualitatif.

Le deuxième élément de ce milieu fiscal nouveau, c'est que l'impôt n'a plus le monopole, que les auteurs lui accordaient, d'être le procédé de répartition des charges publiques. D'une façon certaine, le développement du financement par les manipulations et par les catastrophes monétaires peut être regrettable, mais c'est un fait : il a suppléé en partie l'impôt. Et puis des techniques de manipulation beaucoup plus fines de la monnaie et du crédit vont se mettre en place ; les Allemands en donneront un premier exemple avec l'expérience du Dr Schacht. La guerre de 1939-1945 va apprendre à tous les gouvernements à utiliser le circuit monétaire. Si l'impôt demeure la base du financement des dépenses publiques, des adjutants puissants résultent d'un certain nombre de procédés de manipulation de la monnaie ou du crédit, qui peuvent être d'ailleurs entretenus en permanence à la condition de ne pas dépasser un certain plafond ; à condition au fond, de suivre la croissance de l'économie.

Le troisième élément nouveau est dans « la démocratie sociale ». Celle-ci, qui s'était jusque là

manifestée comme une attention aux malheureux sous les formes de l'assistance, de la prévoyance, se développe avec une ampleur nouvelle et avec un programme nouveau qui est d'arriver à assurer un certain minimum de vie à une masse d'individus. L'idée se développe dans les sociétés occidentales qu'il est légitime d'opérer des prélèvements sur les revenus les plus importants pour les redistribuer. L'impôt va désormais dans la théorie fiscale être analysé comme un « filtre », comme un instrument de redistribution.

Les plus récemment venues de ces données nouvelles, ce sont probablement les données d'expansion, de croissance, d'investissement. Je sais bien que le phénomène ne date pas d'aujourd'hui. Je sais bien qu'il a été exprimé voici déjà bien longtemps dans des termes autres que ceux qui nous servent aujourd'hui. Mais tout de même, l'attention particulière apportée à ces phénomènes est nouvelle.

Si l'on considère la Direction générale des impôts français avant et après la dernière guerre, l'on peut constater non seulement une différence de génération mais dans un certain sens une différence d'univers fiscal. Ce sont les répercussions de l'impôt sur l'économie qui sont prises en considération beaucoup plus que l'égalité fiscale ou les modalités de perception.

Compte tenu de ces données nouvelles, comment a opéré la présence du citoyen détenteur du bulletin de vote ? Une première constatation s'impose et qui n'étonne guère : les citoyens se sont servis de leur bulletin de vote pour obtenir certains résultats qu'ils jugeaient favorables à leurs intérêts fiscaux. En France — et je pense que la France ne constitue pas un exemple isolé — avec patience et persévérance depuis la guerre de 1914-1918, l'importance électorale de la paysannerie et du petit commerce a abouti à une défiscalisation à peu près totale, du moins en ce qui concerne l'impôt direct, des milieux agricoles et dans une sous-fiscalisation du petit commerce. Ce phénomène en lui-même démontrerait, s'il était besoin, que le citoyen, armé de son bulletin de vote, s'en sert pour faire prévaloir son intérêt particulier.

Mais il faut tout de suite dire que les choses ne sont jamais si simples et que des phénomènes compensatoires se produisent. Le phénomène compensatoire, c'est que les groupes de pression ne se

mesurent pas seulement à leur puissance électorale, mais aussi à leurs moyens financiers. Les grandes entreprises, parallèlement à la pression antifiscale des petites ont développé aussi un système de défense, d'ailleurs beaucoup moins dans le sens de la réduction de l'impôt que dans le sens de l'exactitude du contrôle. Du côté du petit commerce, du côté de l'artisanat, les groupes de pression demandent une réduction du taux des impôts mais surtout un allègement des contrôles et des règles miséricordieuses d'assiette. Les représentants des grandes entreprises plaident naturellement sur le taux de l'impôt mais ont une conviction plus modérée et insistent surtout sur la nécessité, non point d'un contrôle sévère, il ne faut pas trop demander aux gens, mais sur la nécessité si le contrôle est sévère pour les uns, qu'il soit aussi sévère pour les autres.

Ce qui a surtout compensé ce phénomène de déformation des principes de la fiscalité auquel risquait de conduire la détention du bulletin de vote par le citoyen, c'est l'incompréhension des phénomènes de la fiscalité. Le citoyen, lorsque, par l'intermédiaire des groupes de pression, il veut agir sur la fiscalité, agit souvent à contre-sens et aboutit à des résultats paradoxaux. Partant d'idées extravagantes, au point de vue de la technique fiscale ou tout simplement de la justice, il arrive à un résultat tolérable parce qu'il a mal raisonné à partir de ces prémisses.

Je vais citer, à cet égard, un exemple français qui est bien connu : l'une des revendications essentielles du mouvement Poujade a été la suppression de la taxe locale sur le chiffre d'affaires perçue au stade du détail. Or, quand on faisait l'analyse des conditions dans lesquelles le petit commerce de détail français malgré une irrationalité économique considérable, malgré des prix de revient élevés pouvait résister à la concurrence des grands magasins, ou des magasins à succursales multiples, il apparaissait que l'une des causes de cette survie était dans le fait que soit légalement par le jeu du forfait, soit illégalement par le jeu d'une fraude qu'aucun contrôle ne parvenait à serrer de très près, le petit commerce gardait pour lui une bonne partie de la taxe locale prélevée sur le client et incorporée dans ses prix, cependant que le grand magasin ou la société de distribution ne pouvait pas en faire autant. Or, l'une des revendications essentielles du mouvement Poujade a été

justement la demande de suppression de cet impôt qui par la fraude légale, ou illégale, qu'il permettait, était un des états qui maintenait le petit commerce français.

Un livre récent que l'on doit à un membre éminent de la Cour des Comptes (M. Dubergé) traite de la psychologie sociale de l'impôt. Or, en lisant ses remarquables analyses, on est frappé des erreurs que commettent à tous les échelons les contribuables sur ce qui est leur intérêt propre. Par exemple, ce sont les « cadres » qui manifestent la plus grande faveur aux impôts directs et la plus grande défaveur aux impôts indirects. Or dans nos pays, les cadres sont en général beaucoup plus mal traités que les autres catégories sociales par l'impôt sur le revenu. Mais les cadres ont en général reçu une certaine éducation universitaire et l'un des dogmes qu'ils ont puisé dans leur enseignement universitaire, c'est que l'impôt sur le revenu est un bon impôt, que l'impôt direct est supérieur à l'impôt indirect et ceci se traduit dans leur comportement.

Les considérations de commodité jouent, en revanche, un rôle extraordinaire dans la manière dont les autres contribuables réagissent. L'impôt sur l'énergie ou ses équivalents, sont populaires sans considération de leurs effets économiques parce que ces impôts seraient invisibles. Donc, si le contribuable en tant que citoyen organisé, avec ses groupements de défense et ses groupes de pression, s'agite beaucoup, il n'est pas sûr qu'il s'agite dans un sens efficace qui finirait par détruire la justice et les rendements fiscaux. Ce sont finalement l'ignorance et les préjugés du contribuable qui rendent supportables les pressions qu'il essaie d'exercer.

Au fur et à mesure que l'on s'élève dans l'échelle sociale, les erreurs dans les calculs économiques et fiscaux sont d'ailleurs moins grandes. En général, les spécialistes de la fiscalité des grandes entreprises savent beaucoup mieux où est l'intérêt réel de leur entreprise. Mais leurs patrons ne le savent pas toujours et, dans le privé, un directeur fiscal de grande entreprise tient des propos, qui peuvent être peut-être rapportés à son patron mais qui seraient difficilement tenus dans une réunion de patrons car ils sont parfaitement hétérodoxes par rapport à un certain nombre d'opinions reçues dans le milieu. Donc toute une série de facteurs psychologiques venant des préjugés, de l'éducation, de la

surestimation de facteurs tels que la commodité de l'impôt, empêchent le contribuable, avec son bulletin de vote, de perturber très gravement les données rationnelles de la fiscalité.

Je voudrais montrer un deuxième point : la compensation des pressions d'intérêt se réalise par une autre voie. La défiscalisation par un bout entraîne une refiscalisation par l'autre en vertu de ce principe qu'il faut bien finir par prendre l'argent où il est et il est un peu partout. Voyons l'exemple français. Des catégories sociales sont arrivées à se défiscaliser au regard de l'impôt sur le revenu. Mais cette défiscalisation a eu des résultats assez curieux. On louange volontiers les Anglais d'inventer sans le faire exprès. Mais cela arrive à tous les peuples ; cela est arrivé à la France. La France a inventé la juridiction administrative alors que personne n'en avait l'idée au départ. De même elle a inventé un impôt sur la dépense, à la suite d'une série de démarches qui n'ont pas eu d'autre but que de compenser par l'impôt indirect une défiscalisation dans l'impôt direct. Dès qu'elle fut entrée dans cette voie, il a fallu rendre ces impôts indirects, puisqu'aussi bien ils étaient si importants, plus raisonnables d'abord, plus rationnels ensuite et ainsi, on a construit, par le système de la taxe sur la valeur ajustée, un véritable impôt sur la dépense.

A l'heure actuelle, en France comme dans tous les pays qui pratiquent un système de taxe sur le chiffre d'affaires général et non cumulatif, on arrive à ce résultat, que tout individu qui dépense quelque chose, paye en proportion de sa dépense quelque chose à l'Etat : en France 25 %.

L'approche de la dépense n'est pas une approche impeccable de la capacité contributive parce qu'il y a des gens qui dépensent plus que leurs revenus et d'autres qui dépensent moins. Mais après tout, cette façon de favoriser l'épargne peut être défendue. Surtout il s'agit d'un impôt qui est pratiquement peu fraudé. Or les impôts sur le revenu sont dans beaucoup de cas devenus tellement monstrueux quant aux règles d'assiette que la progressivité donne une allure exponentielle à la « fonction d'injustice » pour autant du moins qu'ils pèsent sur les revenus des personnes physiques. Des fiscalistes comme M. Laufenburger ou M. Duverger ont admis que, du point de vue du rendement, des avantages économiques et de la justice, l'impôt indirect, à la condition qu'il soit généralisé,

rationalisé, neutralisé, (c'est-à-dire indifférent à la nature des produits et des circuits) était supérieur à ce qu'était devenu un impôt direct sur lequel les contribuables avaient exercé tant de pressions qu'il en était sorti tout déformé. Le propos est-il exact ? Je le crois très largement pour ma part, d'autant plus qu'il faudrait être réaliste et admettre que l'impôt sur les sociétés se comporte de plus en plus comme un impôt sur la dépense. Les grandes sociétés sont « directrices » des prix dans un très grand nombre de secteurs et la fiscalité qui les frappe réagit sur le niveau des prix.

Finalement, l'action un peu aveugle du contribuable combinée avec la nécessité de maintenir les recettes publiques à un certain niveau, a donné au système fiscal français une allure curieuse. D'une part, la plus grosse partie des recettes fiscales est constituée par des impôts qui, en réalité d'une façon ou d'une autre, atteignent la dépense. En revanche, l'impôt sur le revenu des personnes physiques demeure comme le témoin des déformations que le contribuable-citoyen a infligées à la fiscalité. Ainsi l'on a deux fiscalités : une fiscalité de façade sur laquelle on se bat, qui traduit une lutte des classes de contribuables entre eux, une fiscalité réelle qui traduit dans un certain sens la rationalité économique, l'action des techniciens et le fait qu'il faut bien couvrir les dépenses publiques.

Un troisième trait à relever concerne la façon dont les notions d'interventionnisme fiscal se sont nuancées. L'on a vu se développer un interventionnisme électoral et un interventionnisme technique. L'interventionnisme électoral, c'est celui qui a consisté au fond à pratiquer la défiscalisation et à financer un certain nombre de dépenses par l'impôt sur le revenu ou par des impôts du même type. C'est, semble-t-il, le plus important. En réalité, l'interventionnisme des techniciens joue un rôle beaucoup plus grand et notamment ce que j'appellerai l'interventionnisme d'expansion qui, par exemple, a amené à analyser toute une série de règles fiscales en fonction des nécessités de croissance des entreprises ou encore l'interventionnisme d'action structurelle destiné à encourager ou à décourager certains secteurs, même certaines structures sociales.

Finalement, le problème de l'interventionnisme a été à peu près éclairé ; il semble que nos systèmes fiscaux, mises à part les actions du type conjoncturel, soient à peu près bâtis sur l'idée que l'impôt indirect du type moderne et notamment l'impôt

sur la dépense doit être neutre, ne doit pas altérer la rationalité économique. Il faut que dans les équations économiques qu'un entrepreneur idéal serait amené à écrire, il n'ait pas à faire entrer l'impôt en ligne de compte. L'impôt direct, au contraire, pourrait agir soit sur les structures, soit sur la conjoncture.

Il resterait un quatrième point à traiter ; je ne le ferai pas à fond ici, c'est le problème du contrôle et des libertés publiques. A lui seul, il mériterait un développement beaucoup plus poussé ; mais ce problème du contrôle ne se pose de façon très réelle que dans le secteur de l'impôt direct sur le revenu à l'égard des personnes physiques. En effet, lorsqu'il s'agit d'un impôt sur les sociétés ou d'un impôt généralisé sur la dépense, les techniques de contrôle sont devenues à la fois plus inquisitoriales et moins personnelles. Les gabelous qui arrêtaient les détenteurs de tonnelets d'eau de vie sur les routes se sont transformés en enquêteurs sachant scruter une comptabilité. Malgré les apparences, au fur et à mesure que les entreprises se rationalisent, se donnent l'appareil de comptabilité indispensable pour se conduire, l'inquisition acquiert un caractère moins offensant pour les libertés publiques.

En effet, le perfectionnement des contrôles fiscaux, le perfectionnement des recoupements, quoi qu'on dise, ne paraissent pas contraires aux libertés publiques. Le droit de communication, notamment sur les comptes bancaires ne paraît pas devoir faire crier à un régime de délation et d'inquisition.

*
**

Ainsi, nous avons envisagé les deux moments de

la dialectique qui relie l'impôt et le bulletin de vote, le contribuable et le citoyen.

Le mouvement de l'impôt vers le bulletin de vote, la transformation du contribuable en citoyen est ancien ; il est acquis.

Plus difficile à apprécier est l'autre mouvement, celui qui conduit le citoyen à user de son arme suprême, le droit de suffrage, pour essayer d'alléger la charge fiscale. A première vue, l'on aurait pu craindre une destruction des principes fiscaux par la démagogie. En fait, et pour des raisons assez ironiques, il n'en a rien été.

La nature des choses d'abord s'est opposée à ce résultat. Là où le citoyen a refusé l'impôt direct, il s'est, inconsciemment mais nécessairement, rallié à l'impôt indirect. Mais le perfectionnement des techniques, l'élévation des niveaux de vie ont permis de substituer aux impôts indirects du XIX^e siècle un impôt généralisé sur la dépense qui, en fin de compte, sur le plan pratique, réalise une approche de la capacité contributive des personnes physiques supérieures à celle que réalise un impôt sur le revenu déformé par la démagogie fiscale. D'autre part, la mauvaise information, les préjugés des contribuables ont souvent empêché leur action collective de produire des fruits dangereux.

On pourrait évidemment rêver d'un monde moins ironique, dans lequel c'est une information réelle des citoyens non seulement sur leur intérêt personnel ou de groupe mais sur l'intérêt général, qui permettrait une fiscalité juste et rentable. On retrouve là le problème d'information et d'éducation qui, à l'heure actuelle, est sans doute le problème majeur des démocraties.

