

# POUVOIRS

PUBLIÉ AVEC LE CONCOURS DU CNRS

1982

23

## **l'impôt**

**conceptions politiques**

xavier greffe

**batailles historiques**

jean-noël jeanneney

**le rôle du Parlement**

christian pierret

**l'impôt sur les grandes fortunes**

alain tcheckay

**empêcher une réforme**

michel sylvain

**l'impôt local**

jean-paul huchon

**l'arme fiscale tactique**

georges hispalis

**jusqu'où prélever ?**

pierre uri

**comment prélever ?**

cyrille david

**supprimer l'impôt direct**

michel jobert

**dossier : les inégalités, la fraude, l'administration**

## COMITÉ DE RÉDACTION

Philippe Ardant, Pierre Avril,  
Guy Carcassonne, Olivier Duhamel,  
Georges Dupuis, Jean Gicquel,  
Jean-Luc Parodi, Hugues Portelli,  
Marc Sadoun.

## DIRECTION

Philippe Ardant, Olivier Duhamel.

## CONSEIL SCIENTIFIQUE

Josette Alia, Robert Badinter,  
Michel Bouissou,  
Monique Chemillier-Gendreau,  
Olivier Chevrillon, Michèle Cotta,  
Jean-Louis Cremieux-Brilhac,  
Pierre Dabezies, Charles Debbasch,  
Francine Demichel, Francis Doré,  
Michel Durupt, Jacques Georgel,  
Stanley Hoffmann, Benoît Jeanneau,  
Catherine Lalumière, Alain Lancelot,  
Jean Leca, Rémy Leveau,  
Jean Raes, René Rémond,  
Jacques Rigaud, Jacques Robert,  
Jean-L. Samson,  
Roger-Gérard Schwartzberg.

## VENTES ET ABONNEMENTS

Presses Universitaires de France  
Service des Périodiques  
12, rue Jean-de-Beauvais  
75005 Paris (326-22-16)  
CCP 1302 69 C Paris

## ABONNEMENTS

(4 numéros de 200 pages)

1983 France 206 F Etranger 265 F

*REVUE TRIMESTRIELLE*  
PUBLIÉE AVEC LE CONCOURS DU CNRS

# P O U V O I R S

REVUE FRANÇAISE D'ÉTUDES CONSTITUTIONNELLES ET POLITIQUES

23

## L'impôt

Xavier GREFFE. — Débats sur l'impôt .....	5
Jean-Noël JEANNENEY. — La bataille de la progressivité sous la III <sup>e</sup> République .....	21
Christian PIERRET. — Le Parlement et la fiscalité .....	33
Alain TCHECKAY. — L'élaboration de l'impôt sur les grandes fortunes	47
Michel SYLVAIN. — Taxe professionnelle : le pouvoir dans la nasse.	53
Jean-Paul HUCHON. — Impôts locaux et nouveaux choix sociaux.	61
Georges HISPALIS. — L'arme fiscale tactique .....	69
Pierre URI. — Un plafond pour les prélèvements obligatoires a-t-il un sens ? .....	81
Cyrille DAVID. — Techniques de prélèvements et rapports des citoyens avec les prélèvements obligatoires.....	89
Michel JOBERT. — Fiscalité et progrès : supprimer l'impôt sur le revenu .....	103
Dossier établi par Robert BERTRAND .....	113

**JOURNAL**

<b>François GOGUEL. — Encore un regard sur les élections législatives de juin 1981</b> .....	135
<b>Salvatore SECHI. — La gauche intellectuelle italienne de Lénine à Weber</b> .....	145
<b>Pouvoirs Biblio</b> .....	150
<b>Chronique de l'opinion publique : Profil de l'année politique, Jean-Luc PARODI et Olivier DUHAMEL</b> .....	151
<b>Chronique constitutionnelle française, Pierre AVRIL et Jean GICQUEL (mai-août 1982)</b> .....	167
<b>Index 1982</b> .....	201

ISBN 2 13 037446 8

ISSN 0152-0768

Dépôt légal — 1<sup>re</sup> édition : 1982, novembre© Presses Universitaires de France, 1982  
108, boulevard Saint-Germain, 75006 Paris

# L'impôt

*Peut-on changer la société par l'impôt ? Poser cette question a suffi à lui donner une place au cœur du débat politique, et à multiplier les affrontements.*

*Affrontement entre les tenants d'un impôt redistributif et les défenseurs des lois du marché que la fiscalité contrarie. Xavier Greffe éclaire ce débat.*

*Affrontement ancien mais toujours actuel entre partisans et adversaires de la progressivité. Jean-Noël Jeanneney en rappelle les termes.*

*Affrontement parfois entre un gouvernement qui maîtrise l'instrument et un Parlement qui a théoriquement la charge de le définir, comme l'explique Christian Pierret.*

*Affrontement ponctuel comme celui auquel a donné lieu l'élaboration de l'impôt sur les grandes fortunes que décrit Alain Tcheckay.*

*Affrontement sectoriel entre ceux qui ont intérêt au maintien d'un système et ceux qu'il lèse. Michel Sylvain utilise l'exemple de la taxe professionnelle.*

*Mais c'est un débat politique que celui de la place de la fiscalité dans les collectivités locales, sur laquelle Jean-Paul Huchon s'interroge.*

*Débat politique aussi que celui sur l'utilisation de l'impôt pour induire des comportements déterminés. C'est ce que Georges Hispalis a appelé l'arme fiscale tactique. Débat politique encore, que le point de savoir si la notion de seuil de prélèvements tolérable a un sens, ce que conteste Pierre Uri.*

*Politique toujours, sous des apparences techniques, le choix entre les méthodes de prélèvement qu'explique Cyrille David.*

*Eminemment politique enfin la proposition que fait Michel Jobert de supprimer l'impôt direct.*

*Que ces spécialistes aillent chercher la politique au-delà de la technique, c'est tenter de mieux appréhender un sujet très souvent agité, trop souvent méconnu.*

## L'IMPÔT EST ÉTUDIÉ PAR

Robert BERTRAND (1950), administrateur à l'Assemblée nationale.

Cyrille DAVID (1939), professeur à l'Université de Paris X où il enseigne le droit fiscal.

Xavier GREFFE (1944), professeur de Sciences économiques à l'Université de Paris I, directeur du Centre de Recherche « Travail et société ». *La politique sociale*, 1976 ; *L'impôt des pauvres*, 1979 ; *Analyse de la bureaucratie*, 1981.

Georges HISPALIS (1944), pseudonyme d'un homme qui a beaucoup écrit, mais toujours en prêtant sa plume à la signature d'autrui ; les fonctions qu'il exerce le conduisent à observer de près, depuis plus de dix ans, les conditions dans lesquelles la législation fiscale s'élabore.

Jean-Paul HUCHON (1948), 1<sup>er</sup> adjoint au maire de Conflans-Sainte-Honorine, chargé des finances, directeur de cabinet de Michel Rocard.

Jean-Noël JEANNENEY (1942), professeur des Universités à l'Institut d'Études politiques, responsable du cycle supérieur d'histoire du xx<sup>e</sup> siècle, *L'Argent caché*, 1981 ; *Leçon d'histoire pour une gauche au pouvoir, la faillite du Cartel*, 2<sup>e</sup> éd., 1982 ; *Télévision, nouvelle mémoire* (en coll.), 1982.

Michel JOBERT (1921), ENA, ministre d'Etat, ministre du commerce extérieur, président-fondateur du mouvement des démocrates, secrétaire général de la Présidence de la République de 1969 à 1973 et ministre des affaires étrangères d'avril 1973 à mai 1974.

Christian PIERRET (1946), ENA, député des Vosges (ps), rapporteur général de la Commission des Finances.

Michel SYLVAIN (1946), pseudonyme d'un fonctionnaire, docteur ès sciences de la gestion.

Alain TCHECKAY (1950), pseudonyme d'un fonctionnaire ayant eu des responsabilités politiques dans l'exercice desquelles il a snivi de près l'élaboration de l'impôt sur les grandes fortunes.

Pierre URI (1911), ENS, agrégé de philosophie, *L'Europe se gaspille*, 1973 ; *Plan quinquennal pour une révolution*, 1973 ; *Développement sans dépendance*, 1976 ; *Changer l'impôt pour changer la France*, 1981.

XAVIER GREFFE

## *Débats sur l'impôt*

Les débats sur les fondements et les objectifs de l'impôt sont parmi les plus anciens et les plus importants de l'Economie politique. N'est-ce pas par rapport à la nécessité de définir avec autant de précision que possible la nature et le domaine de l'impôt qu'ont été écrits les premiers grands traités de l'Economie politique classique (Ricardo, Malthus, etc.) ? Et n'est-ce pas par rapport aux effets d'incitation ou de désincitation qu'entraîne l'impôt que se définissent aujourd'hui nombre de débats de politique économique, notamment du côté des « Reaganomics » et de l'« Economie de l'offre » ?

Les problèmes ne sont certainement plus les mêmes qu'ils l'étaient il y a cent cinquante ans. Là où il convenait de chercher la meilleure assiette possible compte tenu de ce que l'impôt n'avait *a priori* qu'un seul objectif — financer les fonctions régaliennes de l'Etat — il s'agit aujourd'hui de voir dans quelle mesure l'impôt est un instrument majeur de la politique économique et sociale. La révolution keynésienne a redéployé sensiblement la perception qu'on avait de l'impôt en lui prêtant une rationalité qui dépasse largement la sphère des finances publiques pour s'étendre à l'ensemble de l'activité. Mais il y a quelque chose de commun entre les deux débats dès lors que plusieurs assiettes étaient possibles et que le choix de l'une ou de l'autre faisait rentrer des préoccupations — notamment celles de la redistribution — qui allaient bien au-delà de la simple couverture des besoins publics. La « neutralité » de l'Etat et de l'impôt a constitué des fictions que l'analyse keynésienne aurait dû évacuer définitivement. Il y a donc bien un débat permanent qui constitue à échelle réduite la matrice de tous les autres débats :



l'impôt doit-il être cantonné à la simple logique du financement ou prendre en charge d'autres objectifs, à commencer par celui de la redistribution ?

Retracer les perspectives et les arguments de ce débat ne manque pas de pertinence dans la situation actuelle : les effets de l'impôt sur l'allocation et la redistribution des ressources sont au cœur des débats sur les sorties de crise ; le poids de l'impôt est au cœur de nombreux débats électoraux. Et dans un pays comme la France où beaucoup voient la solution aux déficits de la Sécurité sociale dans une prise en charge croissante de la protection sociale par l'impôt, un tel débat mérite une attention qui aille bien au-delà des pétitions de principe.

## I. — L'ÉVOLUTION D'UN DÉBAT FONDAMENTAL

1. *A la naissance de l'Économie politique.* — La détermination de la masse et de l'assiette des impôts constituait un problème auquel tous les économistes devaient s'attacher pour déterminer convenablement la part relative de l'État et du Marché. Ce problème était sensiblement réduit dans son étendue dès lors que seules les activités marchandes pouvaient être créatrices de valeur et que les activités de l'État devaient donc être réduites au strict minimum : le maintien des fonctions régulières. Le problème était donc moins celui du montant des activités de l'État, et partant des impôts, que celui de leur assiette.

Deux principes ont alors été opposés entre lesquels les économistes avaient à choisir : celui dit du bénéfice, celui dit de la capacité contributive.

Pour l'approche du bénéfice, le montant de l'impôt payé par chaque citoyen doit être lié à la satisfaction qu'il retire des dépenses publiques. Sans doute la correspondance entre impôt et dépense est-elle rarement tenable en raison des principes d'universalité, mais ce principe devra animer dans toute la mesure du possible la détermination des impôts. Quatre raisons appuyaient cette approche [1], [2], [3] :

- elle correspond à un principe de justice « élémentaire » : celui qui retire des avantages de la production publique en supporte les charges. La métaphore du prix est donc transposée au sein des finances publiques ;
- elle permet de déterminer de manière simultanée la structure et le volume de l'impôt ;



- dans la lignée de l'argument précédent, elle est censée prévenir l'existence des déficits budgétaires, et dans le contexte de l'époque le risque de la planche à billets, puisque le montant des recettes est associé au montant des dépenses.
- elle est censée éviter une croissance excessive des dépenses publiques puisqu'elle oblige ceux qui les demandent à en assumer le coût [4].

Ce dernier point est particulièrement important car il porte en germe toute l'opposition entre une logique productive et une logique redistributive. En n'acceptant pas de redistribution et en se mettant à l'abri de toute pression politique forte en faveur d'un accroissement considérable des dépenses publiques, on considère que l'Etat respecte au maximum les impératifs d'une économie de marché considérée comme seule productive : les revenus dépendront fondamentalement de l'activité, les prix serviront à rationaliser les comportements et l'Etat diminuera le moins possible les domaines potentiels du marché. Le raisonnement est loin d'être parfait et il suppose que les dépenses de transfert ne peuvent pas donner lieu à des consommations marchandes, ce qui est faux et ce que ne manqueront pas de reprendre à leur compte ultérieurement les tenants de l'impôt négatif sur le revenu.

L'approche du bénéfice ne débouche donc pas seulement sur une modalité de fixation des impôts. Elle débouche sur une conception de l'Etat où prévalent les fonctions d'allocation et d'où sont absentes toutes fonctions redistributives.

L'approche de la capacité contributive prenait le contrepied des propositions précédentes sans faire toutefois de l'impôt l'instrument systématique d'une redistribution. Mais il apparaissait plus équitable que le sacrifice que représentait pour les citoyens le paiement de l'impôt soit égal, c'est-à-dire proportionnel au niveau de la capacité contributive. Une imposition progressive par rapport au revenu ne fut envisagée que plus tard, lorsque les premières hypothèses sur la décroissance de l'utilité marginale montrèrent que plus on est riche plus la charge doit s'élever si l'on entend maintenir le principe de l'égalité de sacrifice. Les radicaux utilitaristes poussèrent cette position à l'extrême, considérant que l'impôt devait déboucher sur une équirépartition du revenu national, seule répartition susceptible de maximiser le bonheur national. Il ne s'agissait donc plus seulement de savoir comment répartir de la manière la plus équitable possible le financement des services publics traditionnels mais de voir si l'on ne pouvait pas attribuer à l'impôt une nouvelle

responsabilité : assurer une répartition équitable du revenu national.

Mais on peut dire que jusqu'au premier conflit mondial et jusqu'à la crise, le débat le plus fréquent en matière fiscale a continué d'opposer ceux qui préconisaient d'imposer en fonction des bénéfices et ceux qui entendaient imposer en fonction des capacités contributives. Rares étaient ceux qui, comme Adam Smith, considéraient qu'il s'agissait là d'un faux dilemme, les citoyens tirant d'autant plus d'avantages des activités de l'Etat-gendarme qu'ils ont une richesse importante à protéger [5]. Moins rares furent ceux qui n'hésitèrent pas à élargir le débat en considérant que l'impôt pourrait avoir d'autres finalités que celle de financer les dépenses publiques, par exemple celle de mobiliser le capital improductif ou celle de lutter contre la spéculation foncière.

2. *De l'éclairage keynésien au procès de l'Etat-Providence.* — En matière de finances publiques, l'apport keynésien est trop souvent limité à une politique active des dépenses de l'Etat, voire même à l'apologie du déficit budgétaire, sans que des conséquences aussi fortes en soient tirées en ce qui concerne l'impôt. Il s'agit là d'une erreur, et deux raisons ont conduit à transformer fondamentalement le débat fiscal sous l'effet de la pensée keynésienne :

- l'accent mis sur le mouvement des dépenses ne peut cacher que la modulation des charges fiscales constitue un instrument de réalisation du plein-emploi : les économistes postkeynésiens ont d'ailleurs préconisé la modulation de la charge fiscale plutôt que celle de la demande dans un contexte différent de celui qu'avait connu Keynes [6], [7] ;
- l'existence de propension à consommer plus élevée chez les groupes à faible revenu et plus faible chez les groupes à fort revenu, différence qui permet donc à l'impôt d'agir sur le niveau de la consommation pour autant que son taux soit modulé dans le sens voulu. Cette piste a été largement exploitée par tous les économistes postkeynésiens (Harrod, Kalecki, Kaldor, etc.), qui ont vu dans la politique de redistribution non seulement un facteur d'équité mais un facteur de stabilisation de la croissance et de lutte contre l'inflation.

Le débat sur l'impôt ne peut donc plus se limiter à un choix entre différents types d'assiettes. Sa rationalité n'est plus confinée à la sphère des finances publiques mais s'étend désormais aux sphères de la répartition et de la stabilisation. Même s'il est admis que les impôts peuvent avoir des effets peu souhaitables sur l'activité micro-

économique, il est considéré qu'ils en ont de largement positifs au niveau macroéconomique. La rupture entre les deux niveaux micro- et macroéconomiques permet non seulement de clarifier les enjeux entre une logique de la neutralité ou productiviste et une logique interventionniste ou redistributrice, mais de faire apparaître cette seconde comme particulièrement pertinente.

L'impôt se retrouve donc logiquement au sein du débat sur l'interventionnisme public, et il va logiquement devenir la cible des attaques dont ce dernier a fait l'objet ces dernières années. Alors que dans les deux décennies qui avaient suivi le second conflit mondial, peu de contestations avaient été faites du rôle de l'Etat et de l'impôt sinon dans la théorie, la dernière décennie a vu se multiplier les contestations de l'instrument fiscal [8] qu'on ne manque pas de voir hâtivement dans nombre de résultats électoraux. Aux révoltes de contribuables correspond l'émergence de toute une série d'arguments en défaveur de l'intervention publique, leur conjonction traçant les limites de ce qui est aujourd'hui appelé « le procès de l'Etat-Providence ». Trois arguments sont alors avancés par les détracteurs de l'impôt :

- Son caractère non redistributif, voire même antiredistributif. En deçà des débats statistiques sur lesquels on reviendra plus longuement, l'argument repose sur la thèse déjà ancienne de Downs et Tullock [5] pour lesquels les régimes majoritaires ne pourront jamais aller très loin dans cette direction : quelle que soit la décision mise en œuvre, les catégories d'électeurs médians se paieront sur la masse des revenus à distribuer, ce qui fait que les plus pauvres ne tireront pas parti de la totalité du budget de la redistribution et qu'il devront en abandonner une partie à leurs alliés électoraux. Bien que sur la base d'une argumentation différente, c'est à une thèse de ce type que Lionel Stoleru était arrivé pour la France, lorsqu'il considérait que la conception civiliste, à savoir l'attribution des aides en fonction de critères juridiques et non pas économiques, conduisait à disperser l'effort redistributif aux dépens de ceux qui en avaient le plus besoin [9]. Cette hypothèse de travail connue dans la littérature économique sous le nom de « Loi de Director » a été testée contre les deux hypothèses alternatives : celle, dite de l'« altruisme » où les moyens s'allient aux pauvres en faveur des pauvres et celle dite de la « nouvelle gauche » où les moyens s'allient aux riches contre les pauvres, et il semble bien que ce soit la Loi de Director qui en ressorte vérifiée [10] ;

- Ses effets pervers au niveau microéconomique : il a toujours été prétendu que les impôts directs sur le revenu décourageaient l'« offre de travail » au profit d'une « demande de loisir » accrue, mais cet argument a été sensiblement élargi par le débat sur la courbe de « Laffer » : toute augmentation de la pression fiscale ne peut que décourager la capacité d'entreprendre et l'activité économique, et conduire à la diminution conjointe de l'offre de travail et des rentrées fiscales [8]. Cet argument a d'ailleurs été repris dans l'ouvrage de Gilder pour qui le progrès est élitiste, et pour qui seules les perspectives d'ascension sociale et d'enrichissement conduisent les individus à travailler, à entreprendre et à créer [11]. Le renforcement du poids de l'impôt est donc doublement décourageant : du côté de ceux appelés à le payer, il y a diminution des incitations ; du côté de ceux amenés à en bénéficier sous couvert de redistribution, il y a incitation à ne rien faire. L'impôt est le plus grand adversaire de l'« Economie de l'offre » ;
- Les gaspillages qu'il induit au niveau global. Dans la mesure où les services financés par l'impôt ne profitent qu'à quelques-uns mais sont payés par tous, des groupes de citoyens bruyants ne manqueront pas de s'organiser pour obliger l'Etat à produire de plus en plus [4], et c'est à l'abri de cette forte pression à la hausse des dépenses publiques et des impôts que les bureaucrates pourront cacher leurs comportements égoïstes (mais logiques), ceux qui consistent à aménager la production à leur profit avec le cortège de biais qui en résultera pour la collectivité (surproduction, surcoût, surqualité, etc.) [12]. A l'impôt, instrument d'efficacité économique et de justice sociale, s'opposera donc la perception d'un impôt qui ne profite qu'à quelques-uns tout en multipliant les biais sur l'allocation.

La conclusion est donc claire. Pour améliorer la production et l'efficacité, il faut revenir sur l'évolution de l'Etat-Providence, défiscaliser l'économie et redonner au marché des sphères d'application qui soient à la hauteur des vertus qu'on lui prête. Sans doute existe-t-il quelques activités incompressibles, et la nécessité du point de vue de la justice d'assurer un minimum d'égalité. On proposera alors le système de l'impôt négatif sur le revenu : en assurant un minimum de ressources aux plus pauvres, il devrait permettre de reprivatiser toutes les activités de production publiques. Le critère de Rawls, selon lequel la redistribution n'a de sens que si elle favorise l'efficacité globale de l'économie, s'y trouve respecté en

même temps qu'il nous ramène au point de départ : un minimum de socialisation de la charité aura pour contrepartie la libération des forces du marché [13].

## II. — DES CRITIQUES MAL ÉTAYÉES

Il est incontestable que l'impôt se retrouve aujourd'hui au cœur des débats sur la régulation de l'économie capitaliste. Aux « économistes de l'offre » pour qui il convient de revenir aux saines disciplines du marché une fois les principales inégalités disparues, et qui relèguent donc l'impôt dans un rôle tout à fait marginal, les « économistes de la demande » considèrent qu'il reste un instrument majeur de conduite des affaires économiques. Autour de ces problématiques de base se greffe un certain nombre d'arguments dont le moins que l'on puisse dire est qu'ils sont mal étayés, voire même qu'ils relèvent de la pétition de principe. Deux d'entre eux jouent un rôle très important : le caractère redistributif ou non de l'impôt, son caractère anti-allocatif ou non.

La nature redistributive de l'impôt n'a cessé d'être remise en cause dans le cadre des débats sur l'Etat-Providence, ce qui conduirait dans l'affirmative à envisager l'impôt sous un angle tout à fait différent. Pour étayer leurs positions, les détracteurs de l'impôt s'en réfèrent généralement à quatre arguments, quitte à en déduire des conclusions sensiblement différentes :

- ce n'est pas l'Etat qui a le plus contribué à réduire les inégalités mais le marché, et il serait frappant de constater à cet égard que les performances réalisées en matière de lutte contre les inégalités sont associées à des pressions fiscales très différentes. Il s'agit là d'une analyse très sommaire, une corrélation très nette pouvant être tracée entre la réduction des inégalités et l'importance de la pression fiscale directe [14] [4] ;
- partout où l'impôt est utilisé de manière importante, cela s'accompagne de *notch effect*, c'est-à-dire d'un taux marginal d'imposition extrêmement fort aux dépens des catégories moyennes. Une des caractéristiques des « Etats-Providence » est en effet d'élargir sensiblement la zone des contribuables au moment où on est conduit à diminuer les prestations versées : il en résulte pour toute une série de ménages une chute de leur revenu disponible alors même que leur revenu d'activité s'élève, ou pour le moins sa stagnation. Cet argument est fréquemment vérifiable, mais il ressort de défauts d'aménagements techniques qui peuvent être dépassés [5] ;

- une troisième série de contestations porte sur l'incapacité de frapper à égalité tous les éléments du niveau de vie et par voie de conséquence de mettre en œuvre une véritable politique de redistribution fiscale. Si l'impôt sur la dépense ne peut traiter des formes d'inégalités associées au plus ou moins grand montant d'épargne, l'impôt sur le revenu, lui, laisse facilement dans l'ombre des éléments tels que les consommations domestiques, l'intraconsommation, les services de voisinage, etc., éléments qui n'ont cessé de se développer tout au long de la crise ;
- une quatrième série de critiques tient aux incohérences qui peuvent venir de la multitude des objectifs mis à la charge de l'impôt. A partir du moment où l'on se sert du même instrument pour réaliser une multitude de politiques : la famille, l'investissement, la lutte contre l'inflation, etc., il en résulte une série d'enchevêtrements dont le résultat n'est pas clair du point de vue de la redistribution [5].

A toutes ces critiques, il convient d'ajouter celles d'autres observateurs qui ne contestent pas pour leur part le potentiel redistributif du système fiscal, mais qui considèrent qu'il se matérialise mal et qu'il ne fait donc dans bien des cas que redéployer les inégalités existantes [15] [16] [17]. En ce qui concerne le système français, la critique la plus percutante est sans doute celle de Pierre Uri : ne dénonce-t-il pas un système qui pour l'essentiel nous ramènerait à l'« Ancien Régime » où toutes les faveurs vont à la fortune et aux entreprises, et les contraintes pèsent sur des salariés taillables et corvéables à merci. Les marques systématiques de l'imposition des revenus salariaux, des fortunes et du capital en sont les preuves les plus manifestes [18] [19]. Sans doute l'importance de la Taxe à la Valeur ajoutée atténue-t-elle *a priori* ce diagnostic, mais de là à y voir un facteur de redistribution, il y a un chemin que seuls quelques esprits hasardeux n'hésitent pas à franchir. Toutes les études faites depuis une dizaine d'années en France [20] [16] montrent que malgré la modulation des taux de la TVA, son taux moyen diffère peu d'une catégorie sociale à l'autre, et encore est-il plus élevé pour les ouvriers (13,6 %), les employés (14,0 %), les cadres supérieurs et moyens (24,3 %) que pour les exploitants agricoles (12,1 %) et les inactifs (12,9 %). Si l'on ajoute à cela l'absence de prise en considération de l'épargne, rien ne permet d'affirmer que la TVA a une quelconque portée redistributive.

Tout cela montre bien que la non-redistributivité de l'impôt est affaire de politique plutôt que de technique, sous réserve des argu-

ments que l'on verra plus loin sur l'augmentation de la pression fiscale globale. Une chose est de constater les insuffisances auxquelles ont pu conduire les sédimentations successives de notre système fiscal associées à un manque de volonté politique claire, autre chose est d'en tirer des conclusions mécaniques sur l'incapacité « naturelle » de l'impôt à résoudre les problèmes d'inégalité.

— Le fait que l'impôt soit ou non anti-allocaitif pose à coup sûr des problèmes beaucoup plus complexes.

Traditionnellement, ce débat est celui des effets qu'un relèvement du taux d'imposition peut avoir sur l'offre de travail et l'incitation à prendre des risques. S'il est vrai que des taux d'imposition élevés peuvent entraîner des distorsions dans les activités mises en œuvre, en provoquant en particulier des transferts de zones très imposées à des zones moins imposées ; s'il est vrai qu'on peut assister à des ajustements à la marge, par exemple en ce qui concerne les heures supplémentaires ou certaines formes d'emploi précaires, aucune conclusion stricte ne peut être tirée en ce qui concerne un effet global de désincitation [21].

La méthodologie utilisée par les économistes pour avancer dans la voie de telles conclusions est complexe. Face à toute augmentation d'impôt, le problème est de savoir laquelle des deux réactions de sens contraire auxquelles on peut s'attendre l'emportera : l'augmentation de l'effort pour compenser la perte de revenu (effet-revenu) ou le découragement de l'effort au profit des formes d'utilisation alternatives du temps que sont le loisir, l'inactivité, etc. On pourrait s'attendre à ce que le premier l'emporte sur le second pour les faibles niveaux de revenu et inversement pour les plus élevés, mais cela n'a jamais pu être démontré de manière très stricte [23]. Une fois encore, ce qui ressort le plus nettement de la multitude d'analyses consacrées à ce problème, c'est l'existence de transferts d'activités et cela explique en partie le développement de l'économie non officielle en période de crise [22]. Ce débat a d'ailleurs trouvé un prolongement inattendu dans la mise en place des expériences d'impôt négatif sur le revenu. Dans ce cas-là, on aurait dû s'attendre à une très nette diminution de l'offre de travail, les effets de revenu et de substitution jouant dans le même sens. Or on a constaté au contraire que pour certaines catégories de la population (chefs de famille) cela déclenche une offre de travail additionnelle associée à la possibilité d'accéder à l'endettement ou à de nouveaux modes de consommation. Il est vrai qu'à l'inverse, on a constaté dans certains cas une diminution de l'activité des conjoints.

Comme cela a déjà été signalé, ce débat a été renouvelé par Laffer.



Pour cet auteur, l'augmentation de la pression fiscale conduira à une diminution des rentrées fiscales pour toute une série de raisons qui sont liées mais entre lesquelles il ne fait pas la part des choses : la fraude, l'évasion, la diminution volontaire de l'activité. A l'inverse, une diminution de la pression fiscale renforcera la confiance des agents économiques et conduira à améliorer les rentrées de l'Etat. On peut se demander au passage si la tradition néo-classique ne rejoint pas ici le message... keynésien, mais le point de rencontre est purement fortuit. Il y a entre les deux tout ce qui sépare l'économie de l'« offre » de l'économie de la « demande » : d'un côté une confiance innée dans l'initiative individuelle, de l'autre la mise à jour des effets multiplicateurs de toute décision politique.

Les tentatives de vérification de la Loi de Laffer sont loin d'avoir abouti et l'hypothèse semble surtout dépendre de l'état de la conjoncture économique, ce qui a alors pour effet direct d'en diminuer l'intérêt : dans une bonne conjoncture, une baisse de l'impôt est stimulante ; dans une mauvaise conjoncture, la hausse de la pression fiscale ne peut que décourager l'activité. Mais dans un cas comme dans l'autre, ce sont les anticipations des agents qui sont déterminantes beaucoup plus que la variation de la pression fiscale qui ne peut de toute manière qu'être marginale [8].

On aurait tort de conclure sur le problème des effets incitateurs de la même manière que sur celui des effets redistributeurs de l'impôt : les sources d'effets pervers existent réellement et on ne peut les ramener cette fois-ci à des insuffisances de volonté politique. Le problème de la fiscalité est donc bien de trouver les modulations qui permettront à la fois de maintenir ou d'élever le potentiel redistributif de l'impôt sans conduire à des effets pervers dans l'allocation des ressources et rien ne dit qu'un seul type d'impôt y suffira.

### III. — QUEL SYSTÈME ?

Les deux arguments au nom desquels l'impôt est contesté sont loin d'être vérifiés de manière systématique. Mais il serait tout aussi vain de nier le fait que l'impôt n'a pas su rendre compatibles les deux logiques qu'on entend lui faire respecter alternativement : financer les équipements collectifs sans créer de distorsion dans le système productif ; redistribuer les ressources pour arriver à des répartitions du revenu socialement acceptables et économiquement pertinentes. Le problème reste donc entier de savoir s'il existe un impôt adapté aux structures actuelles de la Société et suscep-

tible de satisfaire alternativement ou simultanément aux deux logiques, même si cela apparaît de prime abord impossible.

Une première vue, présentée par la tendance la plus radicale des économistes néo-classiques, voit dans une combinaison « Marché du Bien-Etre - Impôt négatif sur le Revenu » la solution qu'elle considère optimale [14]. Le maximum d'activités publiques serait rétrocedé au marché, ce qui présenterait selon eux un double avantage : éviter les risques bureaucratiques qu'ils considèrent comme associés au seul fonctionnement des équipements collectifs et réduire considérablement la pression fiscale avec tous les effets pervers qu'elle est censée engendrer sur l'activité économique. Comme l'Etat devra quand même maintenir un certain nombre de services collectifs, et comme un minimum de redistribution devra être assuré, il est recommandé de mettre en œuvre un impôt sur le revenu d'un volume limité, et alternativement positif ou négatif, selon le niveau du revenu d'activité de chacun des contribuables. Expérimenté dans le cadre du New Jersey et à la base de nombre de propositions de réformes, l'impôt positif-négatif sur le revenu cumulerait alors le triple avantage du rendement financier (les services à assurer étant limités), de la neutralité (ayant peu d'effet sur les rapports de prix) et de l'équité [5].

Aussi habile que puisse être cette construction intellectuelle, elle présente des inconvénients majeurs. Rien ne permet d'affirmer que la rétrocession d'activités publiques au marché, à supposer que cela soit possible, c'est-à-dire qu'il n'y ait ni effets externes ni biens collectifs, débouche sur des mécanismes d'allocation plus efficaces : les risques bureaucratiques ne sont pas le privilège de rapports de production publics, et dans bien des cas ils apparaissent associés à la nature des activités [5]. En outre, la portée redistributive d'un impôt négatif sur le revenu est plus ambiguë qu'il n'y apparaît à première vue : non seulement les redistributions purement financières sont incapables de surmonter des handicaps associés aux comportements sociaux, mais elles conduiront très vite dans le cas d'impôt négatif sur le revenu à marginaliser toute une partie de la population qui sera contrôlée dans toutes les dimensions de sa vie courante : son attitude face à l'emploi, le montant exact des revenus qu'elle perçoit, les avantages en nature dont elle peut bénéficier, etc. A l'image des anciennes lois sur les pauvres qui constituaient des impôts négatifs avant la lettre, ce système risque fort de ne socialiser la charité qu'au prix d'une marginalisation accrue.

— Partant d'un point de vue beaucoup plus réaliste quant à la masse des financements à assumer et du fait qu'un impôt élevé sur

le revenu a tendance à opérer des discriminations sur l'épargne, un certain nombre d'économistes ont proposé depuis longtemps que soit mis en place un impôt sur le revenu dépensé ou encore un impôt personnalisé sur la dépense.

C'est en 1956 que Kaldor proposa pour la première fois un impôt personnalisé sur la dépense [6]. Deux objectifs présidaient à la mise en place d'un tel système : l'équité et l'efficacité économique. Cet impôt apparaissait plus équitable que l'impôt sur le revenu dans la mesure où il permettait une modulation des charges en fonction du niveau de vie effectif plutôt qu'en fonction de l'effort productif. Cet impôt apparaissait d'autant plus efficace qu'il privilégiait l'épargne susceptible de s'investir au détriment de consommations qui peuvent être improductives. Dans le contexte d'économies inflationnistes à forte propension à importer et où l'épargne placée de manière productive se révèle insuffisante, un tel impôt apparaît particulièrement pertinent.

Mais ses essais de mise en application sont toujours venus buter sur des difficultés techniques. Le partage entre la partie du revenu donnant lieu à une épargne productive et celle qui donne lieu à des consommations ou à une épargne improductive n'est pas toujours facile à réaliser en théorie et encore moins en pratique. Le fait que les propositions de Kaldor aient pour la première fois été appliquées dans des pays en voie de développement a conduit à vérifier ces présomptions au travers de multiples difficultés administratives...

— Tout autre est la proposition d'un impôt sur le revenu généralisé [21]. L'élargissement de l'assiette à tous les éléments possibles de niveau de vie devrait permettre selon certains de moduler les taux et de se donner de nouveaux degrés de liberté aussi bien en ce qui concerne la réalisation d'objectifs d'équité que de financement des services collectifs. Ainsi l'intégration des avantages réels, de l'intraconsommation, des prestations non personnalisées, etc., devrait-elle déboucher sur une beaucoup plus grande souplesse dans l'aménagement des structures fiscales.

Là encore le système apparaît beaucoup plus séduisant en théorie que dans les faits et les difficultés abondent dès qu'il s'agit de le mettre en application. Au-delà de la possibilité qu'il y a ou non de capter ces éléments du niveau de vie, le principal problème est de savoir si l'on doit bien imposer au même taux tous les éléments constitutifs du niveau de vie, sachant que les réponses des agents économiques face à l'impôt différeront selon la nature des revenus qui seront touchés. Il est très probable que la taxation des services de logement que les propriétaires se rendent à eux-mêmes risque de

déclencher des efforts de substitution au détriment de l'épargne plutôt que des effets de revenus pour compenser la diminution de niveau de vie ressentie. L'impôt sur le revenu généralisé est certainement souhaitable en théorie mais son caractère englobant risque de faire oublier un élément essentiel de la perception de tout système fiscal : la réponse différenciée des efforts productifs à la manière dont les impôts sont assis.

— Faute de trouver une réponse satisfaisante du côté des grands systèmes possibles d'impôts sur le revenu, certains considèrent que le système le meilleur devrait encore être celui de l'impôt sur la dépense. Partant du principe qu'il est fort juste de taxer les individus sur ce qu'ils consomment plutôt que sur ce qu'ils gagnent, et considérant que de toute manière ce qui est consommé correspond dans le long terme à ce qui est gagné, ils en concluent que l'impôt sur la dépense cumule tous les avantages possibles : l'équité, le rendement financier et, argument non négligeable, la simplicité administrative. La modulation des taux pourrait d'ailleurs relever les performances par rapport aux deux premiers critères encore que cela ne puisse alors se réaliser qu'au détriment du troisième critère.

Mais il y a bien loin des désirs à la réalité : l'impôt sur la dépense n'a de portée redistributive que si tout le monde consomme la même chose, ou si tous les taux d'impositions sont modulés pour chaque individu en fonction de la nature des biens et de la place que leur dépense représente dans le revenu de l'individu, conditions absolument impossibles à satisfaire. Les plaidoyers en faveur de l'impôt sur la dépense ne doivent pas créer illusion, et les références à la Grande-Bretagne où ils ne jouent qu'un rôle limité par rapport à l'impôt sur le revenu ne peuvent servir de justifications. Poussés à l'extrême, ces plaidoyers relèvent d'une justice de café du commerce et ils ne peuvent que servir d'alibi à l'absence de volonté de réforme fiscale.

— Les impôts sur le capital peuvent-ils alors intervenir pour réconcilier l'équité, l'efficacité et le rendement : l'équité dans la mesure où le capital cristallise et engendre dans de nombreux cas les inégalités ; l'efficacité dans la mesure où l'impôt incite à la mise en valeur du capital et pénaliserait son utilisation improductive comme son absence d'utilisation ; le rendement dans la mesure où il constitue l'une des assiettes les plus larges possibles [19]. On comprend donc que l'impôt sur le capital ait été au cœur de tous les débats économiques, notamment l'impôt foncier dont Walras, un économiste pourtant présenté comme l'un des principaux apôtres du libéralisme, se satisfaisait largement au point qu'il renonçait en contrepartie à l'impôt sur le revenu et la dépense.

Là encore, les conditions de mise en application de l'impôt obligent à revenir sur les qualités qu'on lui prête. L'identification et l'évaluation des capitaux sont déjà problématiques mais le choix des taux d'imposition l'est encore plus : ils doivent être suffisamment élevés pour obliger à mobiliser les capitaux et conduire à des rentrées financières satisfaisantes, mais ils doivent être suffisamment faibles pour ne pas conduire à l'amputation, la destruction et la liquidation du capital. Ceci explique sans doute que des pays comme les Etats-Unis et la République fédérale d'Allemagne pratiquent cet impôt à un taux réduit, mais une chose est de reconnaître les limites de cet impôt qui ne peut organiser l'ensemble du système fiscal sinon au prix d'un changement sensible de la Société, autre chose est de cacher l'absence de volonté politique derrière des arguments techniques parfaitement solubles dès lors que l'on ne multiplie pas les exonérations et les dérogations.

Rien ne permet de dire aujourd'hui qu'un seul type d'impôt puisse satisfaire l'ensemble des contraintes qui pèsent sur l'aménagement du système fiscal et, à l'avenir comme dans le passé, les politiques fiscales devront mixer les types d'impôt envisageables.

Mais la situation à laquelle nous sommes confrontés en France ne saurait continuer à tirer d'une référence au pragmatisme les alibis de l'absence de réforme majeure. Alors qu'il est entendu que l'impôt doit cumuler toute une série de logiques, et qu'il sera sans doute fortement sollicité par la budgétisation de certaines prestations sociales, notre système reste profondément archaïque : l'absence de retenue à la source, le mauvais contrôle des revenus non salariaux, l'absence de systèmes d'imposition sur le capital en constituent les témoignages les plus vivants, auxquels on devrait ajouter le caractère aberrant d'une fiscalité locale qui n'a jamais été conçue autrement qu'au travers du prisme centralisateur.

L'absence de volonté politique ne suffit pas sans doute à expliquer cet état de choses, tout au moins doit-elle être complétée par deux caractéristiques additionnelles :

- l'incapacité de transcender les clivages catégoriels dans une économie qui reste de ce point de vue parfaitement « précapitaliste », même si la part de l'agriculture a économiquement sinon politiquement diminué ;
- l'absence de politique de la répartition, c'est-à-dire de la formation des revenus, ce qui conduit à concentrer sur la redistribution par l'impôt un excès de problème.

Le système fiscal français continue donc de flotter au gré des intérêts catégoriels et le gouvernement de gauche n'a guère fait plus à ce jour que de prolonger les tendances et les habitudes acquises lors du septennat précédent : mieux personnaliser les avantages fiscaux en matière d'imposition du revenu d'un côté ; mais vider de leur sens certaines tentatives courageuses en matière de nouveaux impôts par la multiplication des exonérations. Les plaidoyers récents en faveur de la TVA peuvent même laisser craindre que l'on se contente à l'avenir de « banaliser l'impôt » en mettant en avant sa fonction de recettes financières plutôt que celle de transformations sociales. Même si elle est devant nous, la réforme fiscale semble être entrevue dans une optique de plus en plus financière, ce qui ne serait d'ailleurs pas trop grave si le gouvernement se donnait par ailleurs les instruments d'une authentique politique de la répartition. Mais on ne voit pas pourquoi il serait plus facile d'agir sur la répartition du revenu national que sur sa redistribution : la fermeture de l'éventail des revenus primaires par le haut sinon par le bas reste à l'état de lettre morte malgré les innombrables prises de position de la gauche dans l'opposition...

Le thème des révoltes contribuables et autres parties de thé californiennes ne devrait en tout cas pas servir à transformer des problèmes politiques en arguments économiques. Une chose est de constater que certaines pressions fiscales peuvent avoir des effets nocifs sur l'activité économique, autre chose est de prendre toutes les révoltes de contribuables pour l'irruption d'une rationalité économique objective au sein de débats passionnés. L'histoire déjà longue de révoltes de contribuables montre, dès lors que les problèmes de contrôle politique sont résolus, qu'elles tendent à se diviser en deux catégories : la variante américaine où les contribuables les plus aisés savent convaincre les catégories moyennes d'entrer dans des « alliances » contre le pouvoir fiscal, la variante franco-danoise où ceux qui se révoltent seraient plutôt ceux qui n'ont jamais ou peu payé d'impôts.

Xavier GREFFE. — **Controversy about taxation.**

The discussion of tax policy has always centered on the opposition between the desire to limit the role of taxation to simply that of financing of collective services and the role of using it as a major weapon for the redistribution of income. Today this opposition between taxation which seeks to be as neutral as possible in relation the market mechanism and taxation which seeks to contribute to ending the crisis of capitalist economies is at the center of the economic debate.

## Bibliographie

- [1] ALLEN (W. R.), *Midnight Economist : Choices, prices and public policy*, Harper & Row, 1981.
- [2] MUSGRAVE (R. A.), *The Theory of Public Finance*, Mac Graw-Hill, 1959.
- [3] — *Fiscal System*, New Haven Yale, Yale University Press, 1969.
- [4] LEPAGE, *Demain le capitalisme*, Paris, 1978.
- [5] GREFFE (X.), *L'impôt des pauvres*, Paris, Dunod, 1979.
- [6] KALDOR (N.), *An expenditure tax*, Londres, Allen & Unwin, 1956.
- [7] KEYNES (J. M.), *The General Theory of Employment, Interest and Money*, Macmillan, 1936.
- [8] GREFFE (X.), *Analyse économique de la Bureaucratie*, Paris, Economica, 1981.
- [9] STOLERU (L.), *Vaincre la Pauvreté dans les pays riches*, Paris, Flammarion, 1975.
- [10] MUELLER (D.), *Les choix collectifs*, Paris, Economica, 1982.
- [11] NISKANEN (W. A.), *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago, Acheston Aldive, 1971.
- [12] LINDAHL, Just taxation : a just solution, pp. 168-176 in R. A. MUSGRAVE and A. T. PEACOCK (ed.), *Classics in the Theory of Public Finance*, London, Macmillan, 1958.
- [13] RAWLS, *A Theory of justice*, Londres, Howard Paperbacks, 1971.
- [14] FRIEDMAN (M.) et FRIEDMAN (R. D.), *Capitalism and Freedom*, Chicago, University of Chicago Press, 1962.
- [15] BRIE (C. de) et CHARPENTIER (P.), *L'inégalité par l'impôt*, Paris, Le Seuil, 1973.
- [16] CERC, *Le revenu des Français*, Paris, Editions Albatros, 1979.
- [17] MILANO (S.), *La Pauvreté en France*, Paris, Editions du Sycomore, 1982.
- [18] FABUIS (L.), *La France pauvre*, Paris, Le Seuil, 1976.
- [19] URI (P.), *Changer l'impôt (pour changer la France)*, Paris, Ramsay, 1981.
- [20] BOBE (B.) et LLAU (P.), *Fiscalité et choix économiques*, Paris, Calmann-Lévy, 1978.
- [21] O'CONNOR (I.), *The fiscal crisis of the State*, New York, Saint Martin Press, 1973.
- [22] GREFFE (X.), L'Economie non officielle, Consommation, *Revue de Socio-Economie*, Paris, 1981, n° 4.
- [23] ATKINSON (A. B.) et STIGLITZ (E. I.), *Lectures on Public Economics*, Mac Graw Hill Company, Maidenhead, 1980.

RÉSUMÉ. — *De tous temps, les débats sur la politique fiscale ont été articulés par une opposition entre la volonté de limiter le rôle de l'impôt au simple financement des services collectifs et celle d'en faire un instrument majeur de la redistribution des revenus. Aujourd'hui encore cette opposition entre un impôt qui se voudrait aussi neutre que possible par rapport aux disciplines du marché et un impôt qui entend contribuer à la sortie de crise des économies capitalistes est au-devant des discours de politique économique.*



JEAN-NOËL JEANNENEY

## *La bataille de la progressivité sous la III<sup>e</sup> République*

Précisons d'emblée l'intention : il ne s'agit pas d'offrir ici un résumé de l'histoire financière de la France au début de ce siècle — mais plutôt, dans les limites d'un court espace, une relecture politique d'un grand débat ancien, avec l'espoir de nourrir chez le lecteur d'aujourd'hui quelques réflexions sur plusieurs permanences de comportements et sur la constance des habillages intellectuels et idéologiques dont s'enveloppent refus sociaux et offensives partisans.

### CHRONIQUE D'UNE LONGUE MARCHÉ

Le champ historique à considérer s'étend sur trois ou quatre décennies, au cœur de la III<sup>e</sup> République (1) : celles où se mettent en place, péniblement, le principe et la pratique de l'impôt général

(1) Les études de plusieurs excellents spécialistes de science financière contemporains de ces débats sont précieuses ; citons notamment Gaston JÈZE, *Cours élémentaire de science des finances et de législation financière française*, nouv. éd., Paris, 1909, 990 p. (Jèze est aussi l'auteur de chroniques fort utiles dans la *Revue de Science et de Législation financière*) et Edgard ALLIX et Marcel LECERCLÉ, *L'Impôt sur le revenu, traité théorique et pratique*, Paris, 1926, 2 vol., 448 et 466 p. Ces auteurs sont favorables à la réforme, à laquelle Marcel MARION, dans son *Histoire financière de la France depuis 1789*, t. VI : 1876-1914, Paris, 1931, se montre en revanche fort hostile. Parmi l'historiographie récente distinguons le mémoire de Myriam FRAJERMAN et Dominique WINOCK, *Le vote de l'impôt général sur le revenu, 1907-1914*, Université de Paris VIII, 1972, micro-édition de l'AUDIR, Hachette, n° 7394421, 446 p. dactyl., et la biographie de *Joseph Caillaux* par Jean-Claude ALLAIN, t. I : *Le défi victorieux, 1863-1914*, Paris, 1978, 540 p. (cf. surtout le chapitre XI). Les débats parlementaires n'ont guère été étudiés, en soi, pour la Chambre (l'histoire politique les néglige trop), mais seulement pour le Sénat : François GOCUEL, *Le rôle financier du Sénat français, essai d'histoire parlementaire*, Paris, 1937, 264 p., et Bernard VANDEGINSTE, *Le Sénat et l'impôt sur le revenu (1909-1917)*, thèse de 3<sup>e</sup> cycle, Sorbonne, 1961, dactyl.

et progressif sur le revenu, celles qui virent basculer tout le système fiscal français, et se fonder sa modernité.

Le programme des partis les plus avancés comportait de longue date, au XIX<sup>e</sup> siècle, l'institution de l'impôt progressif sur le revenu. Clemenceau et Jaurès se rejoignaient, sous la République opportuniste, pour le réclamer. Mais les pères fondateurs de la III<sup>e</sup> ne choisirent pas d'engager sérieusement sur ce terrain-là leurs efforts de réforme. Ainsi perdura un système fait de sédimentations successives, où l'on aurait été bien en peine de distinguer un plan d'ensemble. C'était un conglomérat désordonné d'impôts assez faciles à asséoir et, l'habitude aidant, point trop douloureux pour les assujettis : contribution des portes et fenêtres, contribution personnelle mobilière (taxes sur les dépenses de loyer, dans les grandes villes, et impôt sur les facultés globales présumées, dans les campagnes), patente, impôt foncier (avec des différences de perception entre propriété bâtie et non bâtie), à quoi s'ajoutait, depuis 1872, l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières. Comme ces impôts n'étaient pas tous perçus selon le principe de la quotité et que plusieurs l'étaient par répartition, on aboutissait, en pratique, à de grandes inégalités, notamment régionales, dans les taux pratiqués. Tous les autres types de revenus, traitements et salaires, bénéfices des exploitations agricoles, intérêt des créances, échappaient à la taxation. Vers 1900, l'ensemble de ces impôts directs constituait moins de 20 % du total des ressources fiscales de l'Etat, laissant la plus grande part à la taxation sur la transmission des capitaux et surtout à l'imposition indirecte (respectivement 25 et 56 %).

A partir de 1890, les projets de réforme se multiplient au Parlement. Ils ont l'ambition de refondre entièrement un système qui aboutit, sous l'effet des évolutions historiques différentielles, à d'éclatantes inégalités entre contribuables de situation similaire : ces inégalités n'étant politiquement supportables qu'à cause de la modestie générale des taux, donc du faible rendement de l'ensemble.

Ces plans de réforme fiscale se répartissent en deux familles principales, chacune d'entre elles cherchant à l'étranger ses références privilégiées. Les premiers prévoient un impôt unique sur le revenu global des citoyens, se référant au modèle de l'*Einkommensteuer* prussien (citons par exemple le projet Paul Doumer de 1896, et en 1900 le premier projet de Joseph Caillaux, jeune ministre des finances du gouvernement Waldeck-Rousseau), les seconds s'inspirent de l'*Income Tax* anglais et proposent (projet Poincaré de 1894) un système d'impôts cédulaires distinguant les différents types de revenus pour les affecter de taux inégaux.

C'est seulement en février 1907, avec le second projet Caillaux, revenu rue de Rivoli dans le cabinet Clemenceau de 1906-1909, que le mouvement de réforme se met vraiment en train. Quel est le choix de Caillaux ? On a souvent employé, à l'époque, l'image du temple grec, avec péristyle et fronton. Sur un ensemble d'impôts cédulaires juxtaposés, à fondement réel et à tarif proportionnel, se superpose un impôt complémentaire frappant le revenu global et introduisant le principe de la personnalité. La nature de ce nouvel impôt permet, au service de finalités sociales et non plus étroitement financières, le jeu de toutes les déductions (par exemple pour favoriser la natalité). C'est lui, surtout, qui introduit pour de bon le principe de la progressivité.

Une série de péripéties parlementaires fait traîner les choses pendant de longues années, le Sénat freinant de toutes ses forces : c'est seulement par la loi du 15 juillet 1914, après les élections législatives d'avril, qui sont marquées à gauche et bousculent les réticences de la Haute Assemblée, qu'aboutit enfin, à la veille de la Grande Guerre, la loi instituant l'impôt général sur le revenu, impôt de superposition, impôt progressif.

Le conflit mondial justifie de nouvelles procrastinations, et c'est très timidement que la mise en application commence en 1916 — avec un taux de 2 % ! Laborieusement, la loi du 31 juillet 1917 achève, en réorganisant les impôts cédulaires, d'installer la plus profonde réforme fiscale qui soit intervenue en France depuis la Révolution. Etape décisive : désormais les adversaires ne pourront plus mener qu'un combat de retardement et tâcher de peser sur les taux sans que le principe de la progressivité soit jamais remis en cause sérieusement.

Selon un phénomène souvent observé en politique, et qu'on peut appeler de *cliquet*, l'impossibilité politique et psychologique d'un retour au *statu quo ante* se manifeste avec éclat lorsque accède au ministère des finances, dans les gouvernements Millerand et Leygues de 1920-1921, aux beaux temps de la Chambre modérée dite « bleu horizon », le banquier Frédéric François-Marsal, fort marqué à droite. L'année précédente il a mené une campagne de presse, sous le pseudonyme de Custos, pour réclamer la suppression de « l'atroce impôt sur le revenu » (expression célèbre d'Adolphe Thiers après 1871). Mais une fois installé rue de Rivoli, il rencontre la pesanteur des choses établies, et il doit se contenter, dans le budget qu'il bâtit, de comprimer autant que faire se peut le rendement de l'impôt (2).

(2) Michel ROUFFET, *Frédéric François-Marsal*, thèse de 3<sup>e</sup> cycle, Paris I, 1982, dactyl., p. 153-155 et 205.

Action précaire — car en ce domaine ce sont les architectures d'ensemble qu'il est très difficile de modifier. Reprendre, ensuite, le mouvement de hausse des taux, voilà en revanche qui est assez aisé, comme les adversaires de la réforme, au demeurant, l'avaient d'avance très sombrement et très justement souligné...

## DEUX PHILOSOPHIES

Nourris de bonne rhétorique et souvent de haute culture, les débats permettent de vérifier, tout au long de ces années-là, que ce sont deux philosophies qui s'affrontent, quant à la place de l'Etat dans la société. Face à face, clairement, deux logiques.

Dans le camp de la résistance à la réforme, on se rattache explicitement à la tradition ancienne de l'Etat le plus neutre possible, du fisc le plus « transparent ». Le vice majeur de l'impôt progressif sur le revenu, c'est « de faire un instrument politique de ce qui doit être exclusivement un instrument financier » — selon une expression de Jules Roche, député de la droite républicaine, qui fut, tout au long de la bataille, l'un des orateurs les plus obstinés et les plus efficaces de l'opposition (3). S'il faut absolument se résigner à un impôt sur le revenu, qu'au moins le taux en soit strictement proportionnel, pour correspondre au principe de l'assurance payée à l'Etat protecteur. L'impôt est la simple contrepartie de services rendus par l'Etat. Il est donc juste que chacun contribue aux dépenses publiques d'après les services qu'il reçoit. Et pas plus qu'un commerçant, l'Etat ne saurait appliquer des prix variables selon la fortune du client. Les esprits les plus glacés, dans ce camp-là, vont jusqu'à soutenir qu'on pourrait légitimement songer à faire payer les plus pauvres davantage puisqu'en certains domaines (assistance publique, par exemple), ils coûtent plus que les riches à la communauté ! Et certains rappellent même de surcroît que les malandrins, si coûteux pour le pays, sont plus nombreux parmi les pauvres...

Aux yeux des droites, en somme, l'adoption de la progressivité constitue une façon de mal absolu. « Il n'y a pas de termes assez sévères pour juger de pareilles prescriptions », écrit Paul Leroy-Beaulieu dans *L'Economiste français* du 28 mars 1908 : « C'est abominable, c'est scandaleux, c'est du vol, c'est de la piraterie. » Pis encore : c'est le germe effrayant de la révolution sociale, « le virus

(3) Jules ROCHE, *L'Impôt sur le revenu* (recueil de discours), Paris, 1909, p. 96 (intervention à la Chambre du 7 février 1908).

qui chemine dans l'organisme et finit par le détruire » (4). Le vrai progrès se situe dans la direction opposée : dans l'extension maximale de la liberté de l'individu par rapport à la nature et à la société, par rapport à l'Etat. Écoutons Jules Roche encore : « Depuis que l'homme travaille et lutte sur la terre pour améliorer sa condition et s'élever de plus en plus vers la justice et la liberté, le progrès se mesure du degré de puissance que l'homme acquiert sur les choses et au degré d'indépendance qu'il acquiert vis-à-vis de ses semblables » (5).

Ainsi les opposants à la réforme s'efforcent-ils de retourner à l'adversaire le reproche qu'on leur fait de freiner le progrès. Rien de plus frappant, à cet égard, que la façon dont le débat se cristallise autour de deux conceptions historiques de la Révolution. Bien loin de la renier, les plus habiles des « antiprogressivistes » s'en proclament les vrais héritiers. Des hommes comme Jules Roche ou Waldeck-Rousseau lui-même expliquent qu'ils se situent dans le droit-fil de la pensée des grands ancêtres de 1789. N'est-ce pas, dit Jules Roche en 1894, « l'indépendance et la dignité de la personnalité humaine que la Révolution française a eu précisément pour objet de proclamer et de consacrer ? » (6). Et Waldeck-Rousseau, un an plus tard, en 1895 : « Il ne faut pas craindre ce que le socialisme peut fonder ; il faut redouter les ruines qu'il peut faire. La Révolution de 1789 ne s'y est pas méprise. Le droit de propriété ne va pas (...) sans l'égalité devant l'impôt (...) Il y a un antagonisme invincible entre le droit de propriété tel qu'il est reconnu par la Révolution française et la progression de l'impôt... » (7).

La réplique est sans surprise : la vraie fidélité à la Révolution n'est pas d'en figer l'héritage autour de la propriété comme source première de liberté bourgeoise, mais bien d'en prolonger l'ambition vers plus de fraternité à travers plus d'égalité. La finalité de l'impôt n'est pas seulement individuelle, elle est sociale. Saluons l'importance historique du débat — et passons outre, tant est classique, balisé, repéré le dialogue. Au reste quelques vives que soient parfois, aujourd'hui, en termes intellectuels, les résurgences de l'école du « moins d'Etat possible », notre vie contemporaine concrète y échappe à l'évidence. C'est à un combat d'arrière-garde du XIX<sup>e</sup> siècle, en somme, que l'on assiste en ces années 1900, en un temps où la conviction se répand largement que l'impôt ne constitue pas seulement le paiement d'un service rendu, mais le geste d'une solidarité. C'est

(4) Cité par FRAJERMAN et WINOCK, *op. cit.*, p. 148-149.

(5) Jules ROCHE, *op. cit.*, p. 4 (discours du 9 juillet 1894).

(6) *Ibid.*, p. 5.

(7) Le 15 novembre 1895, cité par Jules ROCHE, *ibid.*, p. 273.

bien d'ailleurs ce champ de possibilités neuves qui inquiète la droite, et qu'en sens contraire l'aile gauche des républicains salue avec satisfaction : « L'impôt progressif sur le revenu, lit-on dans un rapport au Congrès du Parti radical de 1908, pourra enfin ouvrir la porte (...) sur l'horizon indéfini des réformes sociales... » (8).

*Les riches font-ils le bonheur des pauvres ?*

Pour trouver plus actuel, au début de notre siècle, il faut descendre un cran plus bas en rassemblant l'essentiel des arguments échangés : car de ceux-ci le ressort est toujours vivant.

Au devant de la scène voici, première, la question de l'efficacité économique. A droite on proclame que ce sont les riches qui bâtissent la prospérité de tous. Enerver leur énergie, décourager leur quête de profit supplémentaire, c'est démolir toute la machine du progrès matériel. En exergue à son livre, Jules Roche choisit de citer Montesquieu (en évitant soigneusement de rappeler que celui-ci défendit, en fait, le principe de l'impôt progressif...) : « Que quelques particuliers paient trop, leur ruine se tourne contre le public » (*Esprit des Lois*, LXIII, chap. 7). Mais nul n'a mieux résumé l'ensemble de la démonstration qu'Anatole France dans *L'île des Pingouins* — publié en 1908 : le nommé Morio, l'un des plus riches parmi les Pingouins, répond en ces termes à l'apôtre Maël qui fait appel au dévouement fiscal des plus fortunés :

« Ô Maël, mon père, j'estime qu'il est juste que chacun contribue aux dépenses publiques et aux frais de l'Eglise. Pour ce qui est de moi, je suis prêt à me dépouiller de tout ce que je possède, dans l'intérêt de mes frères Pingouins, et, s'il le fallait, je donnerais de grand cœur jusqu'à ma chemise. Tous les Anciens du peuple sont disposés, comme moi, à faire le sacrifice de leurs biens ; et l'on ne saurait douter de leur dévouement absolu au pays et à la religion. Il faut donc considérer uniquement l'intérêt public et faire ce qu'il commande. Or, ce qu'il commande, ô mon père, ce qu'il exige, c'est de ne pas beaucoup demander à ceux qui possèdent beaucoup ; car alors les riches seront moins riches et les pauvres plus pauvres. Les pauvres vivent du bien des riches ; c'est pourquoi ce bien est sacré. N'y touchez pas : ce serait méchanceté gratuite. A prendre aux riches, vous ne retireriez pas grand profit, car ils ne sont guère nombreux ; et vous vous priveriez, au contraire, de toutes ressources, en plongeant le pays dans la misère. Tandis que, si vous demandez un peu d'aide à chaque habitant, sans égard pour son bien, vous recueillerez assez pour les besoins publics (...) En chargeant tout le monde également et légèrement, vous épargnerez

(8) Cité par FRAJERMAN et WINOCK, *op. cit.*, p. 115.

les pauvres, puisque vous leur laisserez le bien des riches (...) « Ainsi parla Morio, aux applaudissements des Anciens » — Je demande qu'on grave ce discours sur des tables d'airain ! s'écria le moine Bulloch. Il est dicté pour l'avenir ; dans quinze cents ans, les meilleurs des Pingouins ne parleront pas autrement... » (9).

Lié de près à l'argument économique, surgit bientôt, dans le même camp, l'argument moral : un tel projet d'expropriation ne s'explique que par la volonté de flatter l'une des plus viles parmi les passions humaines, l'*invidia*. Ce serait une perversion de la démocratie que 500 000 Français (ceux qu'on prévoit astreints à payer l'impôt complémentaire progressif, parce qu'ils ont plus de 5 000 F de revenus) soient opprimés par le nombre, par les millions de compatriotes moins fortunés, et ainsi constitués en « une véritable caste de suspects désignés à l'envi et aux surenchères futures » (10).

La réponse de la gauche est constante, au fil des joutes oratoires. Quand bien même on concéderait que les plus riches produisent plus de richesse que les autres, sinon par leur labeur propre, du moins par le jeu de leur capital, comment oublier que leur profit croît à proportion ? Gaston Jèze, professeur de science financière à la Faculté de droit de Paris, proche des radicaux et ferme partisan de la progressivité, dans son manuel de 1909, cite Adam Smith (« Plus un homme riche possède, plus il lui est facile d'acquérir davantage ») et Jean-Jacques Rousseau (« La première pistole est quelquefois plus difficile à gagner que le second million »), et il soutient que les facultés augmentent plus vite que le capital ou les revenus, « il n'est pas illogique d'en faire résulter un taux d'impôt plus que proportionnel » (11).

### La glissade obsédante

Reste la crainte d'une accélération « folle » du taux de progressivité, dès lors que le principe fatal en aura été admis. Les plus modérés des réformistes, pour rassurer, jurent leurs grands dieux que le taux d'imposition, en toute occurrence, restera modéré, inférieur en tout cas au seuil de l'« intolérable » (notion à vrai dire fort incertaine, autant qu'en 1982 celle du prélèvement obligatoire maximal, dans le cadre de « l'Etat-providence »...).

Oui. Mais l'adversaire tient beaucoup, pour l'efficacité du réqui-

(9) *L'île des Pingouins*, chap. IV. Un lecteur du manuscrit de cet article me suggère que Ronald Reagan a dû connaître ce texte d'Anatole France...

(10) Théodore Reinach, député de la Savoie, à la Chambre le 8 mars 1909, cité par FRAJERMAN et WINOCK, p. 145.

(11) Gaston JÈZE, *Cours élémentaire...*, cité p. 664.



sitoire, à imaginer la réforme conduite jusqu'à sa pointe extrême. Dès lors, les « progressivistes » modérés sont, au choix, des naïfs ou des hypocrites. « Tout cela, évidemment, n'avait rien de bien menaçant » observe en 1931 encore Marcel Marion, le très conservateur historien des finances de la France, à propos de l'adoption du projet Caillaux par le Sénat en 1914 et des taux modestes fixés, « si en pareille matière le danger n'était pas ce qui est mais ce qui pourra être » (12). L'alternative avait été déjà formulée par Proudhon — qu'on cite souvent dans les débats parce qu'il fournit une caution aux adversaires du projet sur leur gauche : si votre système est efficace, et produit vraiment les résultats attendus, alors il va jusqu'à la confiscation, ou bien, s'il ne tombe pas dans cet excès, il n'a aucune efficacité... (13). Et l'histoire, toujours bonne fille, est appelée à la rescousse par Jules Roche : « Il y a eu des pouvoirs qui ont organisé l'impôt progressif d'une façon efficace. Il a existé à Syracuse, où Denys l'avait établi de manière à obtenir d'incomparables résultats : au bout de cinq ans, les contribuables ne possédaient plus rien ! (*On rit*) » (14).

Les partisans de la réforme ont beau jeu de répliquer qu'il y aurait folie à se priver de prendre des mesures sages sous le prétexte qu'au cas où on en exagérerait l'application on aboutirait à des résultats « pervers ». Peu de réformes, après tout, échapperaient à un tel procès d'intention. Qui peut croire, au demeurant, qu'en cas d'avènement de cette révolution sociale tant redoutée, ses maîtres se trouveraient en rien freinés, dans leur entreprise d'expropriation, par l'absence d'une évolution engagée ? Caillaux cite une réflexion pertinente d'Auguste Casimir-Périer, datant de 1872 : « Le jour où la France aurait le malheur de voir ses destinées en des mains capables de la soumettre à un tel régime, ce ne serait ni le manque de précédents qui les arrêterait, ni de prétendus précédents qui faciliteraient l'œuvre de destruction... » (15).

Au surplus la gauche modérée, cherchant à rassurer, propose une démonstration corollaire, propre, affirme-t-elle, à fixer un palier pour longtemps. Les « proportionnalistes » les plus rigoureux ne doivent-ils pas admettre que le principe du taux proportionnel appliqué aux seuls revenus directs aboutit à une progression renversée — puisque les contributions indirectes, les impôts sur les biens

(12) *Histoire financière de la France*, t. VI, *op. cit.*, p. 393.

(13) Cf. PROUDHON, *Théorie de l'impôt*, Paris, 1861 (notamment p. 204-219).

(14) Jules ROCHE, *op. cit.*, p. 16 (discours du 9 juillet 1894).

(15) Joseph CAILLAUX, *L'impôt sur le revenu* (recueil de discours), Paris, 1910, p. 101 (discours à la Chambre du 25 juin 1907).

de grande consommation pèsent proportionnellement moins sur les riches, à l'époque, que sur les pauvres, en pourcentage de leur revenu ? Dupont de Nemours disait déjà le 16 mars 1789 : « Il n'y a qu'un moyen unique d'échapper à l'impôt, c'est de faire fortune... » (16). Cela a-t-il cessé complètement d'être vrai ?

Le sénateur radical Armand Gauthier, partisan pondéré de la réforme, propose, en 1907, des calculs très clairs. Il aboutit aux chiffres suivants : par rapport au revenu net national, les prélèvements fiscaux correspondent environ à 2,50 % pour l'impôt direct (cédulaire), 3,50 % pour les divers impôts grevant la circulation et la transmission des capitaux, et 7,50 % pour l'impôt indirect, soit 13,50 % en tout. Or, pour les détenteurs de gros revenus, l'impôt indirect, loin de représenter 7,50 %, représente un centième insignifiant : « Pour eux l'impôt sur le revenu substitué aux contributions directes pourrait atteindre le taux de 10 % (au lieu de 2,50 %), sans blesser les règles de la justice fiscale » (17). Il s'agit en somme d'admettre que l'impôt progressif puisse jouer, pour reprendre une expression de Jèze, un rôle d' « impôt rectificatif ».

#### UNE HIDEUSE INQUISITION ?

Voilà bien une démonstration difficile à réfuter (même si la sagesse pousse à penser qu'elle justifie le principe de la réforme plus efficacement qu'elle n'en garantit pour l'avenir la frontière mathématique). Et du coup le camp adverse doit chercher ailleurs d'autres munitions — et se replier sur une autre ligne de défense. Il ne s'agit plus, à ce point, d'attaquer le principe théorique de l'impôt progressif, ni de prédire la désastreuse accélération de sa marche jusqu'à la catastrophe révolutionnaire, mais de s'en prendre à cette conséquence : la « hideuse inquisition fiscale » : « La violation du secret à l'abri duquel les fortunes privées naissent ou grandissent, la lutte des classes entretenue et exaspérée par la désignation des détenteurs de grosses fortunes aux envieux, aux méchants, aux partisans, rêveurs ou pontifes de la révolution sociale... » (18).

Le thème de l'inquisition, au surplus, a l'avantage pour la droite qu'ici les « gros » puissent selon une stratégie bien connue, pousser les « petits » et les « moyens » devant eux. Le 17 février 1914, au Sénat, Alexandre Ribot supplie ses collègues de ne pas « traîner encore »

(16) Cité par Joseph CAILLAUX, *Notre système d'impôts*, Paris, 1904, p. 57.

(17) Armand-Elzéar GAUTHIER, *La Réforme fiscale par l'impôt sur le revenu*, Paris, 1908, p. 90-92.

(18) *Ibid.*, p. 85-86 (résumant l'argument pour le réfuter).

l'impôt progressif sur le revenu « dans les luttes électorales [car] les appels à la haine inquiéteront les plus modestes capitalistes... » (19).

On s'en prend spécialement à l'exigence d'une déclaration — système qui a pourtant pour lui l'efficacité et le bon sens et qui, la menace de sanction aidant, devrait assurément aboutir plus près du vrai que tout procédé d'évaluation arbitraire. Car tout autre système est forcément fondé sur ce qu'on appelle les présomptions légales, principe rigide incapable de s'adapter à la diversité des cas individuels. « Déduire le revenu de la seule considération des signes extérieurs, c'est aussi fantaisiste que de vouloir calculer l'âge du capitaine d'après la hauteur des mâts du navire qu'il commande » (20). C'est ainsi que l'on finit par « transformer l'imposition en une sorte de jeu de hasard » — sans compter cet effet étrange qu'un contribuable avisé pourrait s'aménager une vie quotidienne préservée de l'impôt en limitant l'usage des signes extérieurs concernés par la loi : l'impôt dit « direct » finirait ainsi par « dégénérer en une véritable taxe indirecte sur les signes extérieurs eux-mêmes... » (21).

### *Mentalités françaises...*

L'étranger, aussi bien, n'a-t-il pas fait la preuve — la Prusse, la Grande-Bretagne, les Etats-Unis — que l'Etat peut prétendre, sans horrible conséquence, connaître avec précision les revenus des citoyens — à la fois leur total et leur répartition par catégories ? On débat longuement des enseignements que peuvent fournir les « modèles » du dehors — Caillaux louant par exemple, en direction du centre-droit, la sage hardiesse du conservatisme anglais (22). Il est vrai que ce type de référence peut servir à tout : les adversaires de la progressivité n'hésitent pas à se draper dans le nationalisme pour dénoncer une réforme inspirée, *ô infandum !*, par l'exemple prussien. Barthou, en mars 1913, reproche aux radicaux de « s'engager à la suite des socialistes dans l'exercice fiscal de l'Allemagne impériale... » (23). Un pas de plus et voici l'affirmation « culturelle » attendue : ce qui peut convenir à ce « peuple soumis » qu'est la Prusse (24) ne saurait s'appliquer à la libre France, si jalouse de ses secrets particuliers au service de ses libertés individuelles...

Au reste, ajoute-t-on, si vous violez ces traditions françaises, la

(19) Cité par François GOGUEL, *op. cit.*, p. 79.

(20) Armand-Elzéar GAUTHIER, *op. cit.*, p. 95.

(21) Edgard ALLIX et Marcel LECERCLÉ, *op. cit.*, p. 144.

(22) Jean-Claude ALLAIN, *Joseph Caillaux*, t. I, *op. cit.*, p. 281.

(23) *Ibid.*, p. 279.

(24) Jules ROCHE, *op. cit.*, p. 25 (discours du 9 juillet 1894).

sanction viendra vite, avec la fraude — à la fois dissimulation des revenus et fuite des capitaux. Débrouillardise et vieil esprit gaulois : nous voici pour finir au plus bas de l'échelle des arguments. Il s'agit de défendre les privilégiés de la fortune contre le projet d'impôt progressif au nom de la possibilité, pour eux, d'échapper sans peine, en pratique, aux conséquences intolérables de la législation envisagée : sorte de cynisme paisible, et absolution donnée d'avance à l'incivisme des fraudeurs, la responsabilité morale en étant rejetée non sur les coupables apparents mais sur les inventeurs de la loi... C'est ainsi qu'à l'issue d'une assemblée générale de l'Union des syndicats patronaux des industries textiles de France, tenue le 22 février 1907, le sénateur Eugène Touron, qui a été secrétaire général de cet organisme et qui a figure, au Parlement, de porte-parole de la grande industrie, annonce qu'au sein de cette instance de nombreux patrons ont ouvertement annoncé que si le projet passait ils en tourneraient l'effet par la dissimulation de leurs revenus (25).

On est frappé, en vérité, de la vision figée de la société et de ses mentalités qui, de bonne foi souvent, se dégage de ces démonstrations selon quoi il existerait un esprit français incompatible avec le projet — sans que soit prise en compte cette remarquable capacité d'adaptation à l'inévitable dont nos bourgeoisie ont fait si souvent preuve au cours de leur histoire, et que Jean Jaurès, en face, a si souvent relevée et saluée. Joseph Caillaux, pour sa part, rétorquait un jour l'argument en ces termes — regardant une fois de plus vers l'étranger — et du même coup rejetant pertinemment les analyses qui s'obnubilaient sur la notion facile, populaire et floue d'une exquise spécificité française : « J'ai entendu dire que lorsque le Parlement anglais eut voté l'impôt sur les successions, qui comporte un tarif plus lourd qu'en France, le duc de Westminster dit au chancelier de l'Échiquier : « Mes enfants et moi allons quitter un pays où il n'est plus permis d'avoir de grosses fortunes. » Or, je ne sache pas, Messieurs, que le duc de Westminster ait abandonné son siège à la Chambre des Lords et que ses enfants aient renoncé aux avantages dont jouissent, dans ce pays, certaines personnes par droit de naissance... » (26).

(25) Cité par FRAJERMAN et WINOCK, *op. cit.*, p. 154.

(26) *L'impôt sur le revenu*, *op. cit.*, p. 60 (discours du 25 juin 1907). Notons que Caillaux ajoute, à propos de la fuite des capitaux, que ceux qui s'y livrent « auraient peut-être tort de se croire entièrement à l'abri. Les Etats sont un peu comme les simples particuliers ; ils n'aiment pas beaucoup à être volés. Quand, au bout d'un certain temps, les divers Etats d'Europe auront constaté qu'on envoie des titres en France pour échapper à l'*Einkommensteuer* et aux impôts suisses, et qu'on envoie des titres en Suisse pour échapper aux impôts en France, il y a quelque chance pour qu'une sorte d'assurance mutuelle s'établisse entre les pays... ». Sur ce point, trois quarts de siècle plus tard, on n'a guère avancé...

**Jean-Noël JEANNENEY. — The Battle of Progressive Taxation under the Third Republic.**

The introduction in France of a generalised tax on income at the beginning of the twentieth century created a sharp controversy about the entire principle of progressive taxation. All types of arguments are advanced : philosophical conception of the role of the government in society ; real or imaginary risk of breaking the vitality of economic prosperity, rattling the specter of complete confiscation of property, theme of a tax inquisition which is supposedly contrary to the French mentality... To today's observer, the outdated and current arguments exist side by side.

**RÉSUMÉ.** — *L'introduction, en France, au début du vingtième siècle, de l'impôt général sur le revenu a suscité de vives controverses sur le principe de la progressivité des taux. La hiérarchie des arguments est très ouverte : conception philosophique de la mission de l'Etat dans la société, risque réel ou illusoire de casser le ressort de la prospérité économique, spectre agité d'une spoliation complète des fortunes, thème d'une inquisition fiscale supposée insupportable aux mentalités françaises... Pour un observateur d'aujourd'hui, la part du suranné côtoie le toujours actuel.*

CHRISTIAN PIERRET

## *Le parlement et la fiscalité*

Le consentement à l'impôt est l'une des prérogatives essentielles que la tradition démocratique reconnaît au Parlement. Si ce principe n'a jamais été remis en cause en France sous un régime républicain, sa portée a été considérablement modifiée à mesure que se développait et se transformait le rôle économique de l'Etat.

Aujourd'hui, le prélèvement par l'impôt représente à peu près le quart du produit intérieur brut. Les votes du Parlement sur les mesures fiscales sont dès lors, de toute évidence, l'expression implicite mais nécessaire d'un soutien à la politique économique gouvernementale, dont les instruments juridiques échappent très largement à l'initiative parlementaire ; les mécanismes institutionnels limitent donc, dès ce plan général, la liberté de décision du Parlement.

En outre, les compétences fiscales reconnues au Parlement demeurent très étendues ; mais pas plus que dans d'autres domaines du droit, elles ne sont exclusives de l'intervention d'autres sources de droit, directes ou indirectes. Et la dynamique de la décision fiscale révélera que la délibération des chambres s'inscrit dans un jeu complexe de forces — dont les textes constitutionnels et organiques délimitent assez rigoureusement les règles.

— Sans anticiper sur ce que d'autres auteurs de ce numéro diront, de leur point de vue, sur l'utilisation de la fiscalité comme arme conjoncturelle ou le lien entre politique fiscale et choix politique sur le niveau des prélèvements obligatoires, il apparaît indis-

pensable de rappeler en premier lieu que tout parti pris dans le domaine de la fiscalité est inséparable, sous peine de tomber dans de dangereux artifices, d'une vision claire des *grands équilibres* : c'est ce que rappelle par exemple, au-delà des contraintes académiques du genre, le développement consacré dans chaque rapport général sur la loi de finances à la situation économique internationale et nationale.

Le problème se complique du fait que le prélèvement par la fiscalité et le prélèvement social tendent à représenter des masses d'ampleur comparable (un quart contre un cinquième). Or, si le Parlement conserve une responsabilité importante dans la décision fiscale, il n'en a pas — au moins immédiatement — dans l'arbitrage de politique sociale. Les modifications de taux des cotisations sociales, en particulier, n'appellent son intervention que lorsque, pour certaines catégories d'agents économiques, les surcroûts éventuels de charges sont partiellement compensés par un financement budgétaire. Et même alors on imagine mal, sous réserve d'aménagements techniques, que les décisions globales puissent être remises en cause par la majorité gouvernementale. A tout le moins, le Parlement peut-il et doit-il obtenir du Gouvernement toutes données utiles sur l'effort social de la nation. L'information du Parlement sur l'ampleur des transferts sociaux et le bilan social avait d'ailleurs suscité, en son temps, une controverse au sein de l'ancienne majorité.

— La *planification* pourrait être, indirectement, un moyen de limiter l'initiative fiscale des parlementaires dans la mesure où des orientations précises seraient fixées dans les Plans dont l'approbation est demandée au législateur.

L'histoire des Plans précédents montre que ce risque est mineur. Si les questions fiscales ont toujours suscité, dans les commissions du Plan, d'importants travaux, les documents finaux de synthèse, seuls soumis au vote du Parlement, consacrent à la fiscalité des développements d'ampleur et de précision inégales, qui ont abouti à l'évanescence du VIII<sup>e</sup> Plan. Il était clair que l'approbation, par une loi simple, du Plan ne liait pas, en droit, le Parlement ; d'autre part, les orientations fiscales contenues dans le Plan découlaient souvent des décisions arrêtées pour telle ou telle politique économique de secteur, et valaient ce que valaient politiquement ces décisions. Il convient de noter que les articles 2 et 3 de la loi du 4 août 1962 relatifs à la procédure de planification ne font pas référence explicite, parmi les mentions qui doivent figurer dans le Plan, à la fiscalité.

La réforme de la planification proposée par le Gouvernement de M. Pierre Mauroy tend à restaurer une procédure essentielle pour la



démarche politique de la majorité nouvelle. La volonté des pouvoirs publics est claire : la planification n'est pas un instrument de bureaucratisation, mais l'expression d'une détermination concertée des règles du jeu économique.

Cependant, les modalités parlementaires de la décision fiscale ne peuvent être profondément affectées par la nouvelle planification, pour deux raisons convergentes :

- pas plus que la loi du 4 août 1962, la loi nouvelle ne sera une loi organique ; elle ne fixe donc pas de manière contraignante les mécanismes juridiques de l'insertion des « lois de Plan » dans la procédure budgétaire et ne remet en cause ni le principe d'annualité de la décision budgétaire, ni la liberté des votes parlementaires dans les questions fiscales ;
- certes le Gouvernement a eu raison d'opposer le caractère instantané de la décision législative et la nécessaire continuité de l'effort planificateur. On peut toutefois s'interroger sur la possibilité de fixer, dans une période d'incertitude économique durable, des orientations fiscales exposées aux aléas de la politique conjoncturelle. Le recours, dans les contrats de Plan institutionnalisés par le texte du projet, à la technique des agréments fiscaux, paraît confirmer ce point de vue.

• Enfin, dernière limite extérieure aux prérogatives fiscales du Parlement, l'*utilisation conjoncturelle* de la fiscalité. Sur ce point, il règne une certaine confusion juridique : certes des lois successives ont autorisé le Gouvernement à faire varier, dans certaines conditions et dans certaines limites de temps, les taux de la TVA frappant diverses catégories de marchandises (cf. art. 15 de la loi de finances pour 1971 — loi n° 73-602 du 4 juillet 1973 prorogeant la suspension de la taxe sur la valeur ajoutée sur les ventes au détail de viandes de bœuf) ; mais la constitutionnalité de ces textes, en l'absence de saisine du Conseil constitutionnel, peut seulement être présumée. Par ailleurs le Gouvernement Mauroy, en présentant le collectif du printemps 1982, y a inclus la modification des taux de TVA. Il reste qu'à tout le moins une habilitation par le législateur est nécessaire pour que le Gouvernement puisse effectuer, au moment qu'il jugera opportun, des opérations conjoncturelles sur les taux de TVA et que de telles habilitations n'ont pas été accordées pour d'autres impôts.

Les mesures fiscales conjoncturelles ont, de toute évidence, une telle importance politique que le jeu des institutions lui-même commande la délibération du Parlement à leur sujet.

Profondément imbriquée dans l'ensemble formé par la politique économique du Gouvernement, l'initiative fiscale du Parlement est également circonscrite par l'équilibre juridique des institutions, en particulier par le partage des responsabilités et des compétences entre l'exécutif et le législatif : responsabilités dans la conduite des affaires internationales, et aussi conséquences, pour la fiscalité, de la séparation des attributions reconnues à la loi et au règlement.

• Il est de règle que le Gouvernement est l'organe d'Etat responsable de la conduite des *affaires internationales*. En droit international, selon un principe constant, les déclarations du chef de l'Etat, du Gouvernement ou d'un ministre, les traités conclus par les autorités compétentes engagent l'Etat indépendamment de la régularité interne des actes conduisant ces engagements.

En particulier, cette règle s'applique aux conventions fiscales, notamment les conventions conclues pour éviter les doubles impositions. Pour des accords de cette nature, les négociations préparatoires ont épuisé toutes les possibilités de délibération. Le Parlement, quelle que soit l'incidence des dispositions arrêtées, n'a pas d'autre alternative que d'autoriser la ratification de l'accord ou de s'y opposer.

Certes, le plus souvent, la convention est un texte avant tout technique, qui a pour objet essentiel d'empêcher les doubles impositions et de tirer les conséquences juridiques du rapprochement ainsi opéré entre les deux législations. Le vote du Parlement apporte la sanction nécessaire, sans qu'un enjeu réellement politique soit en cause.

Mais parfois l'accord est conclu dans une intention politique plus affirmée : ainsi, pour la convention franco-koweïtienne du 7 février 1982 « il s'agit moins de chercher à éliminer les risques de double imposition (...) que de faciliter les investissements koweïtiens en France » (Exposé des motifs). Pour autant, les prérogatives du Parlement sont juridiquement aussi limitées car, quand il délibère, les jeux sont faits.

Des parlementaires ont pu s'élever contre une impuissance parfois consentie. Aussi M. Julien Schvartz dépeint-il en termes vigoureux l'attitude du Parlement en 1965 lors du débat sur le régime fiscal des bénéficiaires des compagnies pétrolières : « Une Assemblée nationale totalement muette (ni la Commission, ni le Gouvernement, ni les députés ne prennent la parole sur cet article qui est adopté sans discussion), le silence du Sénat répondant au silence de l'Assemblée nationale, le Gouvernement, la Commission et les sénateurs ne souf-

flant mot et l'adoption étant acquise sans même l'esquisse d'une esquisse de débat » (1).

Tout se passe comme si le Parlement, dès que l'enjeu de la décision déborde, d'une manière ou d'une autre le cadre national, préférerait intervenir le moins possible dans un processus dont il n'est pas maître, fût-ce au détriment de sa fonction de contrôle et d'information.

Le conflit de compétences entre le Parlement français et les institutions européennes est plus complexe. La constitution d'une fiscalité européenne autonome demeure hypothétique. En revanche les mesures d'harmonisation entre les fiscalités nationales sont des réalités contraignantes.

Dans la définition des règles d'uniformisation fiscale, les instances européennes poursuivent deux objectifs essentiels : tirer les conséquences du principe de libre circulation qui fonde la vie communautaire et définir les aspects fiscaux des politiques économiques (globales ou sectorielles) de l'Europe. Des directives ont été ainsi publiées pour l'unification des règles de TVA, la limitation des accises et la fiscalité des capitaux. Certes ces directives laissent en théorie les Etats libres de fixer, en conformité avec leur droit interne, les modalités propres à atteindre les objectifs qu'elles fixent. Mais la frontière entre l'obligation de moyens et l'obligation de résultats est, en matière fiscale, difficile à délimiter et les instances communautaires ont naturellement tendance à étendre leur champ d'intervention. Le Parlement ne peut pas contester les actes communautaires même s'ils portent atteinte, au-delà de ce que permet l'exécution des traités, à l'une de ses prérogatives essentielles. Le projet de loi qui traduit en droit interne l'effet des directives communautaires fait écran entre la norme européenne et la loi nationale, entretenant la fiction de la libre décision du Parlement et rendant moins sensible la limitation objective des compétences. L'ampleur de cette limitation est déterminée, lors de l'adoption des directives fiscales communautaires, par un rapport de forces politiques dans la détermination duquel le Parlement français a une place réduite.

Même si des considérations politiques et pratiques limitent jusqu'à présent les contraintes communautaires sur la décision fiscale, il n'en demeure pas moins que le Parlement peut se trouver insensiblement dessaisi, par le jeu normal des institutions européennes, et sans aucun verrou constitutionnel, de ses compétences ; l'utilité des

(1) Rapport fait au nom de la commission d'enquête parlementaire (sur) les sociétés pétrolières opérant en France. Conclusions générales, III (n° 1280, V<sup>e</sup> législature).

délégations parlementaires pour les communautés européennes est précisément d'établir un lien, si tenu soit-il, entre les deux centres de décision. Au Parlement d'utiliser pleinement ce mécanisme.

- Aux limites de droit international, général et européen, qui sont dans une assez large mesure indépendantes de l'équilibre interne des institutions, s'ajoutent les conséquences du principe constitutionnel qui fait du *domaine législatif* un *domaine d'attribution*.

L'article 34 de la Constitution dispose : « La loi fixe l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature. » Les dispositions de ce texte sont incontestablement très larges, et préservent formellement une grande partie des compétences fiscales du législateur. Mais, sans même évoquer les éventuelles limitations que le Parlement peut s'imposer à lui-même (notamment les habilitations accordées pour la TVA), l'existence d'un pouvoir réglementaire fort fait sentir ses effets en matière fiscale — que ce soit dans l'extension des taxes parafiscales ou dans les méthodes d'interprétation et d'application de la loi fiscale adoptées par l'Administration.

Aux termes de l'article 4 de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances, les taxes parafiscales sont des sommes « perçues dans un intérêt économique ou social au profit d'une personne morale de droit public ou privé autre que l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics administratifs ». Elles sont établies par décret en Conseil d'Etat ; le Parlement n'intervient que par le vote d'un article traditionnel des lois de finances qui en autorise chaque année la perception « au-delà du 31 décembre de l'année de leur établissement » et qui est accompagné, en annexe, d'un tableau récapitulant les diverses taxes existantes.

Le montant total des sommes versées au titre de ces taxes — 72 sont mentionnées dans le tableau E annexé à la loi de finances pour 1982 — est estimé pour 1982 à 4 812 millions de francs, non compris la redevance pour droit d'usage des postes de télévision, dont le produit, taxes comprises, est évalué à 6 124 millions.

Le contrôle parlementaire sur ces taxes s'exerce exclusivement *a posteriori* en application des dispositions de la loi organique : un rapporteur spécial est désigné à cette fin. Il ne peut se manifester juridiquement que par un refus d'autoriser la perception de telle ou telle taxe. Cependant, les pressions constantes des parlementaires en faveur d'une plus grande clarté dans le régime des taxes parafiscales ont conduit le Premier ministre, par un décret du 30 octobre 1980, à prévoir que ces taxes ne seraient désormais instituées que pour une

durée de cinq ans et ne pourraient être reconduites qu'après réexamen de leur utilité. La conjonction de cette règle et d'une vigilance suffisante dans l'exercice des pouvoirs de contrôle, conduit à mieux assurer l'information du Parlement au moment du vote d'autorisation (2).

Exceptionnelle par son importance financière, la redevance télévision est également soumise à un régime juridique particulier : le Parlement est, en effet, appelé à se prononcer, en vertu de la loi du 7 août 1974 (3) non seulement sur l'autorisation de percevoir cette redevance, mais encore sur la répartition de son produit prévisible entre les organismes du service public. La sensibilité des parlementaires aux affaires audio-visuelles explique l'existence d'une procédure aussi contraignante pour le Gouvernement qui n'est, à vrai dire, fondée que sur une coutume imposée par une juste appréciation politique.

La deuxième et plus classique forme de pénétration du pouvoir réglementaire dans le domaine de la loi apparaît dans l'application et dans l'interprétation de celle-ci. Insister sur la complexité, et parfois la faible cohérence, de la législation fiscale, est devenu un lieu commun : sa conséquence juridique est un développement très considérable des instructions et circulaires d'interprétation. On sait bien que la frontière entre interprétation et réglementation est particulièrement floue ; en matière fiscale les débordements de l'intervention administrative sont facilités par la règle bien connue selon laquelle l'Administration est, dans certaines conditions, liée par l'interprétation qu'elle donne de la loi. Il en résulte un affaiblissement implicite — sans doute difficilement évitable — du pouvoir législatif.

Parfois des parlementaires s'élèvent contre ces empiètements : c'est ainsi que lors de la discussion de la loi de finances pour 1982, M. Etienne Pinte avait proposé un amendement qui devait mettre fin à la tolérance administrative — exprimée par une circulaire de 1950 — exonérant de la taxe sur les salaires les personnes n'employant qu'un domestique. Cet amendement ayant été voté par le Parlement sans grand débat, et avec l'appui du Gouvernement, un concert de protestations en fit apparaître les inconvénients, le ministre du budget s'engagea... à ne pas appliquer la loi. A supposer qu'une majorité de parlementaires attache du prix à ce que sa décision soit

(2) Mais elle ne fait pas disparaître la facilité qui consiste, par exemple, à instituer une taxe parafiscale pour une durée enserrée dans les limites de l'année civile (à la limite entre le 2 janvier et le 31 décembre).

(3) Reconduite sur ce point par la loi sur la communication audio-visuelle de 1982.

respectée, elle ne dispose d'autres moyens que la mise en cause de la responsabilité du ministre, instrument juridique tout à fait disproportionné.

Enfin, dernière et plus insidieuse manifestation des empiètements administratifs, la multiplication des fiscalités catégorielles (on y reviendra) dans lesquelles le vote parlementaire intervient comme la sanction juridique des relations plus ou moins conflictuelles établies entre l'administration fiscale et les contribuables potentiels ou les organisations qui les représentent.

Circonscrite par la délimitation constitutionnelle *a priori* des compétences, la décision fiscale du Parlement s'inscrit dans une dynamique qui emporte également des limites et des contraintes. Ces limites tiennent en premier lieu aux données politiques propres à la matière fiscale, et en second lieu au jeu complexe des rapports entre Gouvernement et Parlement dans la procédure législative.

Il n'est pas de domaine politique et législatif plus profondément sensible que la fiscalité. La notion bien connue d'acceptation de l'impôt n'a pas seulement une portée économique ou théorique, elle doit être également à la base des choix retenus par le Parlement.

A cet égard, sans insister sur des points de principe qui mériteraient chacun une étude approfondie, il convient de rappeler quelques nécessités élémentaires.

Le meilleur impôt est de toute évidence l'impôt de plus facilement compréhensible dans son objectif comme dans ses modalités. C'est en premier lieu un impôt simple : il suffit de considérer les inextricables difficultés d'application de l'impôt sur les plus-values établi en 1976, sabordé dès l'origine par les innombrables exceptions et dérogations introduites, ou encore, les dilemmes qui entravent la réforme de la taxe professionnelle. C'est en second lieu un impôt « ancien ». L'impôt sur le revenu, bien inscrit dans les prévisions des agents économiques, est une bonne illustration de ce principe dont les deux corollaires peuvent être exprimés ainsi : il est difficile de modifier un impôt existant depuis longtemps ; les réformes fiscales ont d'autant plus de chance d'aboutir qu'elles ont été discutées longuement et largement dans l'opinion et la doctrine et mûrement élaborées. Le Parlement a une responsabilité dans l'organisation de ce débat ; mais il n'est pas seul à en porter la charge.

Sur ce point, une contradiction peut surgir entre les nécessités économiques et techniques d'une bonne fiscalité et les impératifs de la décision politique.

Dire qu'il n'est pas de bon impôt qui ne soit un impôt ancien ne veut pas dire en effet qu'il ne soit pas indispensable, à des moments déterminés, de procéder à de profondes réformes qui équivalent à des ruptures dans les comportements, mais que ces réformes ne peuvent intervenir que dans des conditions politiques bien précises.

Il y a une présomption de continuité dans la législation fiscale. Les contribuables anticipent plus souvent la stabilité que le changement. Aussi les réformes fiscales d'envergure ne peuvent-elles être menées que dans un court laps de temps, après un événement politique d'envergure : changement de majorité, passage d'une législature à une autre, ou encore situation de crise. Faute de quoi les citoyens risquent de moins bien admettre les changements proposés, indépendamment de la valeur de ceux-ci. L'initiative parlementaire subit autant que l'initiative gouvernementale les effets de ces réactions négatives.

Toute décision fiscale est, en fait, sauf circonstances exceptionnelles, le résultat d'un compromis, plus politique aux moments propices à la dramatisation des choix, plus technique — et donc plus ambigu politiquement — dans les périodes « calmes ». Les pouvoirs publics, Parlement comme Gouvernement, doivent s'attacher à définir ce compromis en arbitrant au mieux entre les impératifs parfois contradictoires — au sens dialectique de ce terme — de la politique sociale et de la politique budgétaire, entre une approche globale qui risque d'engendrer une déstabilisation plus ou moins maîtrisable des comportements économiques et des réformes fragmentaires dont la conjoncture politique, économique ou sociale ne permet pas toujours la réalisation échelonnée selon le calendrier prévu et qui peuvent aussi susciter soit l'apparition non souhaitée de situations privilégiées, soit des sentiments de frustration compromettant l'acceptation de l'impôt.

Le Parlement, qui reçoit d'une manière globale les propositions législatives du Gouvernement, est en théorie le mieux placé pour apercevoir et, le cas échéant, pour rétablir la cohérence des choix politiques. Par le suivi qui lui incombe de l'action économique et budgétaire du Gouvernement, la Commission des Finances de chaque Assemblée dispose, dans cette mission, de la continuité nécessaire ; son rapporteur général doit se considérer comme l'observateur vigilant indispensable au plein exercice des responsabilités du Parlement et, à ce titre, il doit bénéficier, en temps utile, de la part du Gouvernement d'une information exacte, complète et continue.

Cependant une tentation guette le législateur. Toute décision fiscale, a-t-on dit, est la procédure d'une évaluation des réactions

devant l'impôt. Si la fiscalité proposée a été conçue principalement dans le but de définir clairement le statut fiscal d'une activité économique, le Parlement peut être incité à une excessive prudence dès lors qu'apparaîtra le compromis ou l'arbitrage intervenu entre les catégories socioprofessionnelles intéressées et plus encore entre l'Etat et les professionnels : d'ailleurs ce compromis a souvent été évoqué — discrètement — par les Gouvernements successifs à l'appui de leurs propositions. S'il s'agit de mettre fin à une situation objectivement dérogatoire mais bien entrée dans les mœurs fiscales, telle que l'existence d'abattements spéciaux sur le revenu imposable, il pourra sembler préférable d'adopter le parti d'une restriction insensible (par la fixation d'un plafond non réévalué !) plutôt que celui d'une suppression politiquement plus claire mais économiquement et psychologiquement inopportune.

A ces freins implicites s'ajoute — parfois d'une manière indissociable — l'action explicite des groupes de pression particulièrement actifs lors des débats budgétaires et fiscaux.

Ces groupes — associations, syndicats professionnels, personnes plus ou moins mandatées par des intérêts privés — agissent de deux manières combinées. Ils savent qu'au Parlement la meilleure information est celle qui est à la fois proposée d'une façon continue selon des méthodes de sensibilisation, et accentuée, sur la base des contacts préexistants, aux moments stratégiques des débats financiers. Les institutions financières, les grandes entreprises, les organisations professionnelles ont des attachés parlementaires tout comme les membres du Gouvernement. Les autres interlocuteurs des parlementaires agissent au coup par coup, à l'approche de débats importants, quelquefois un peu au hasard.

Tous ces groupes et personnes tirent parti du besoin d'information ressenti par le Parlement, qui ne peut sans risque se couper des milieux économiques. Beaucoup privilégient cet aspect d'information et de concertation et évitent toute démarche qui pourrait apparaître comme une pression ouverte sur les votes.

D'autres, cependant — spécialement les associations créées de toutes pièces pour la stricte défense catégorielle ou même personnelle d'intérêts matériels —, se croient fondés à pousser plus loin leur jeu. Ils adoptent généralement une trame de raisonnement qui oppose aux avantages systématiquement minorés de la décision fiscale envisagée les inconvénients que représente la perturbation qu'elle provoque dans leur activité et ses conséquences pour la prospérité économique des entreprises et, partant, pour le niveau d'emploi. Il est rare cependant qu'ils remettent en cause l'esprit de la politique



soumise au Parlement ; les voici mus en auxiliaires zélés d'une cause mal servie par des technocrates inhumains et étrangers — au contraire des parlementaires — à la vie réelle et aux difficultés quotidiennes des gens, c'est-à-dire des électeurs.

Un point essentiel et remarquable de ces interventions est que leurs auteurs connaissent de mieux en mieux la psychologie du parlementaire — qui est celle de tout homme appelé à prendre une décision. Ils savent que pour un responsable politique, toute critique qui n'est pas accompagnée d'une contre-proposition est *a priori* suspecte, et ils adjoignent de plus en plus souvent à l'exposé de leurs doléances un plan de mesures fréquemment rédigé dans le style même des exposés des motifs des projets de loi afin de faire jouer en leur faveur le phénomène de l'accoutumance.

Plus l'objet du débat est restreint, plus les manœuvres des groupes de pression s'accroissent et se précisent, plus elles pèsent, ou tentent de peser, sur la délibération du Parlement : nouvelle preuve du péril des réformes au coup par coup.

Dans le processus qui aboutit à la décision fiscale, les rapports entre Parlement et Gouvernement s'articulent d'une façon spécifique, qui illustre la prépondérance de l'exécutif sans priver le pouvoir législatif d'une action autonome.

Il revient dans la pratique au Gouvernement de prendre l'initiative de la plupart des mesures fiscales et, en particulier, de choisir les modalités de leur soumission au Parlement. Rien dans la Constitution, en effet, n'interdit de présenter une réforme fiscale dans un projet de loi ordinaire, au lieu de l'insérer dans une loi de finances initiale ou rectificative. Mais le choix de l'une ou l'autre de ces procédures n'est pas indifférent.

Si l'on choisit la procédure d'un texte spécifique, on court le risque, fréquemment apparu par le passé, de voir la discussion, techniquement mieux assurée, se détacher des enjeux de la politique économique nationale dont la décision fiscale est indissociable. En revanche, comme l'a montré le débat sur l'impôt sur les grandes fortunes, l'insertion d'une réforme fiscale dans le projet de loi de finances aboutit à faire peser sur la discussion les contraintes des délais constitutionnels, rend plus difficile l'élaboration d'une législation techniquement solide et polarise le débat sur une opposition politique. En outre, le Parlement intervient, dans cette dernière hypothèse, alors que les choix budgétaires qui déterminent la politique fiscale sont déjà arrêtés.

Ce dilemme n'est toutefois pas insoluble : il ne fait qu'illustrer, en réalité, le rôle essentiel que joue la Commission des Finances de chaque Assemblée dans la procédure fiscale. Dans ce domaine, la commission doit, par son travail préparatoire, dégager les grandes options politiques en cause des difficultés techniques que ses travaux permettent d'éliminer. Là encore apparaît l'impérative nécessité d'une information complète de la Commission des Finances et notamment de son Rapporteur général à qui il incombe, tout particulièrement lors de la discussion budgétaire, d'apporter aux membres de la Commission et par-delà à chaque Assemblée, les éclaircissements auxquels ils ont droit avant de se prononcer.

Enfin, l'application de l'article 40 de la Constitution (4) pose, dans le cas de la fiscalité, des problèmes particuliers.

On a parfois estimé que l'article 40 privait le Parlement de toute initiative consistante se substituant aux propositions fiscales du Gouvernement. En réalité, il n'en est rien, comme le montre la loi de finances pour 1982 où la seule intervention du Rapporteur général de la Commission des Finances a conduit à modifier 1,7 milliard de francs de recettes fiscales de l'Etat.

Cependant, il est bien vrai que le jeu de l'article 40 ne permet pas aux parlementaires de tout faire en matière fiscale ; notamment il rend plus malaisé la substitution d'une ressource fiscale à une autre. Dans la mesure en effet où, comme on l'a vu plus haut, les contribuables répugnent aux réformes fiscales d'envergure, la recherche de gages aux innovations fiscales coûteuses se traduit souvent par des choix purement arbitraires, tels que le financement de certaines réformes fiscales par la dénationalisation partielle de certaines entreprises publiques. On doit donc reconnaître que l'initiative parlementaire, surtout si elle a abouti dans un premier temps, se restreint au fur et à mesure que se restreignent les possibilités de trouver des gages à la fois politiquement crédibles et techniquement consistants.

En amenant les parlementaires, par le biais de la procédure de recevabilité, à prendre une exacte mesure des incidences financières des dispositions fiscales qu'ils préconisent, l'article 40 rend particulièrement sensible la nécessité d'une information complète du Parlement. Le rapport d'information fait par M. Christian Goux, président de la Commission des Finances de l'Assemblée nationale, sur les conditions de l'application de l'article 40 contient de nom-

(4) « Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique. »

breuses indications sur les conditions dans lesquelles est appréciée la recevabilité des amendements fiscaux. Il apparaît notamment que dans tous les cas où l'évaluation des mesures proposées s'avère difficile, seule la coopération entre le Gouvernement et le Parlement permet le jeu normal des mécanismes constitutionnels.

Dans la même logique, les parlementaires ressentent de plus en plus la nécessité, avant la mise en œuvre définitive de la réforme fiscale de quelque envergure, de disposer de simulations sur le fonctionnement des nouveaux mécanismes dont l'institution est envisagée. Là encore la coopération du Gouvernement est nécessaire car l'organisation des simulations (moyens en matériel, moyens en personnel) est relativement coûteuse.

En définitive, dans le domaine de la fiscalité comme pour toutes les attributions du Parlement, le jeu normal des institutions est garanti, dans l'Administration d'Etat, à la fois par la volonté du Parlement d'exercer pleinement les compétences qui sont les siennes et par le respect du Gouvernement pour l'équilibre des pouvoirs.

**Christian PIERRET. — The Parliament and Taxation.**

A study of the role of the Parliament in the decision making process on taxation means examining its relations with long term policies and current actions whose definition belongs to the Government ; detailing the limitations of parliamentary jurisdiction resulting from political institutions ; and examining the relations between Parliament and Government in the dynamics of the process.

*RÉSUMÉ. — Etudier la part prise par le Parlement dans la décision fiscale, c'est considérer ses liens avec les orientations à long terme et les actions conjoncturelles dont la définition appartient au Gouvernement, relever les limitations à la compétence parlementaire résultant des institutions, examiner les rapports entre le Parlement et le Gouvernement dans la dynamique de la procédure.*



ALAIN TCHECKAY

## *L'élaboration de l'impôt sur les grandes fortunes*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

MICHEL SYLVAIN

## *Taxe professionnelle : le pouvoir dans la nasse*

La patente était un mauvais impôt. La taxe professionnelle est un impôt détestable. Le remplacement de l'une par l'autre a constitué une opération politiquement réussie — dans la mesure où elle a satisfait les catégories sociales auxquelles elle s'adressait — mais économiquement et techniquement ratée. Et, à mesure que le poids du nouvel impôt s'alourdissait, les inconvénients n'ont pas tardé à l'emporter sur les avantages. Au point d'obliger l'ancien pouvoir à rechercher une solution pour sortir de l'impasse où il s'était lui-même fourvoyé. Mais il est toujours difficile de revenir en arrière. Le nouveau pouvoir est en train, à son tour, d'en faire l'amère expérience.

— Conçue dans une perspective électorale, la loi du 29 juillet 1975 a, de ce point de vue, entièrement atteint son but. Le projet Chirac-Fourcade d'avril 1975 différait en effet de celui présenté l'année précédente par Valéry Giscard d'Estaing sur un point essentiel : le bénéficiaire n'était plus pris en compte dans l'assiette de l'impôt que les entreprises acquittent au profit des collectivités locales. Le résultat fut à la hauteur des espérances : sur 2,2 millions d'assujettis à la patente, 1 400 000 (63 %) bénéficièrent en 1976 d'un allègement de leur charge fiscale ; pour 43 % d'entre eux, la réduction dépassa même la moitié de leur cotisation. Les petits commerçants et artisans furent particulièrement choyés, puisque leurs cotisations baissèrent en moyenne respectivement de 62 % et 53 %.

— Sur le plan économique, les résultats furent moins heureux. La patente avait certes l'inconvénient d'être injuste, le vieillissement du « tarif des patentes » conduisant à taxer très inégalement les différents secteurs d'activité : en 1967, ils supportaient une pression fiscale variant de 1 à 25 (1). Mais cet inconvénient était limité par le rendement relativement modéré de cet impôt : la patente représentait alors à peine 1 % de la valeur ajoutée des entreprises.

Sans faire disparaître ce défaut ancien de l'impôt local sur les activités économiques — puisqu'en 1977 l'écart de pression fiscale variait encore de 1 à 11 selon les branches d'activité (2) — la loi du 29 juillet 1975 lui en a ajouté quelques autres, plus rédhitoires encore. La taxe professionnelle est en effet un impôt qui fausse la concurrence : ainsi, en 1977, les industries textiles de la région lilloise supportaient une charge fiscale variant de 1,4 % à 8,2 % de leur valeur ajoutée. Elle pénalise particulièrement les entreprises de main-d'œuvre (3) qui toutes, à l'exception du bâtiment, supportent une pression fiscale supérieure à la moyenne. Elle pèse très inégalement sur les entreprises : le quart des assujettis supporte une pression fiscale inférieure à 1 % de leur valeur ajoutée, et un autre quart une pression supérieure à 3 %. C'est en fait l'industrie qui supporte l'essentiel de la charge : elle contribue pour 55 % du produit total contre 1 % seulement pour le petit commerce de détail (4). Et surtout, alors que la patente était « un impôt sur le profit moyen que l'entreprise devrait réaliser normalement », ce qui favorisait les entreprises les plus performantes, la taxe professionnelle est un impôt sur l'outil de production (5) qui constitue un frein à l'embauche et à l'investissement. C'est le type même de l'impôt anti-économique.

Qu'un impôt aussi pervers pèse sur un nombre aussi limité d'entreprises est en soi condamnable. Mais que cet impôt progresse de 17 % par an et qu'il représente aujourd'hui 2,5 % de la valeur ajoutée des entreprises constitue, pour notre économie confrontée à la concurrence internationale, un handicap insurmontable.

(1) Source : Rapport de la Commission d'Etude de la Patente, septembre 1970.

(2) De 0,6 % de la valeur ajoutée pour le secteur des assurances à 6,7 % pour celui des minéraux divers. Source : Rapport n° 1043 (mai 1979) de M. André-Georges Voisin au nom de la Commission spéciale constituée à l'Assemblée nationale pour examiner le projet de loi portant aménagement de la fiscalité directe locale.

(3) Celles où les frais de personnel entrent pour plus de 70 % dans la valeur ajoutée.

(4) Source : Rapport au Parlement sur une réforme de l'assiette de la taxe professionnelle, en application de la loi n° 80-10 du 10 janvier 1980.

(5) L'assiette est constituée par 20 % des salaires + la valeur locative des locaux et des équipements.

L'administration des finances n'a jamais voulu admettre ces vices réhilitoires de la taxe professionnelle et a longtemps prétendu que seules les disparités de taux d'une commune à l'autre étaient responsables des différences de pression fiscale et donc des distorsions de concurrence subies par les entreprises. Ce fut le mérite du Parlement que de faire admettre une réalité toute différente, à savoir que, pour l'essentiel, ces disparités étaient imputables à l'assiette et non au taux de la taxe professionnelle (6).

Il découlait de cette découverte essentielle que les nombreux palliatifs (plafonnement des cotisations, institution d'une cotisation minimum, etc.) imaginés à partir de 1976 pour corriger les excès les plus notables de la loi de 1975 ne pouvaient dispenser à terme d'une nouvelle réforme. C'est dans cette optique que furent menées, dans le cadre de la Commission spéciale constituée à l'Assemblée nationale sous la présidence de M. Michel Aurillac (RPR), des études approfondies qui débouchèrent sur la loi du 10 janvier 1980. Celle-ci se proposait de remplacer les bases actuelles de la taxe professionnelle par une assiette plus neutre, constituée par la valeur ajoutée des entreprises (7). Il est toutefois intéressant de noter l'opposition à laquelle les parlementaires se sont dès ce moment heurtés du côté de l'administration des finances, qui se refusait à apporter à la loi du 29 juillet 1975 autre chose que des retouches limitées. Faute d'obtenir de la rue de Rivoli la collaboration technique nécessaire, le rapporteur de la Commission spéciale, M. André-Georges Voisin (apparenté RPR), dut faire appel aux services de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Lille-Roubaix-Tourcoing pour réaliser les simulations sur le changement d'assiette proposé.

Contrainte par le pouvoir précédent à envisager une réforme qui n'avait pas ses faveurs, l'administration des finances sut mettre à profit le changement de majorité pour récupérer promptement le terrain perdu (8).

La loi du 10 janvier 1980 ayant subordonné le changement d'assiette à une simulation en grandeur réelle, portant sur le dixième

(6) Voir le rapport n° 1043 précité.

(7) La neutralité fiscale d'une telle assiette est intrinsèque à sa définition. La pression fiscale se mesure en effet en pour-cent du produit intérieur brut ; or, le PIB n'est rien d'autre que l'addition des valeurs ajoutées des différents agents économiques.

(8) On chercherait en vain, dans le code général des impôts, le texte des articles 14 à 20 de la loi du 10 janvier 1980, ayant modifié l'assiette de la taxe professionnelle. Usant, avec un discernement admirable, de son pouvoir exorbitant de codification, l'administration fiscale n'a pas voulu encombrer le code de dispositions qu'elle savait vouées à n'y pas demeurer... !

des redevables, il lui suffit de convaincre le nouveau pouvoir des conséquences redoutables de la réforme pour obtenir son ajournement d'abord, son enterrement ensuite. La manière éblouissante dont l'opération fut menée mérite toutefois qu'on s'y arrête un instant, tant elle illustre la toute-puissance de l'administration des finances.

Premier temps de l'opération : le maquillage des résultats de la simulation. Quelques astuces techniques assez simples (9) furent utilisées pour amplifier les transferts de charge provoqués par la réforme et faire craindre ainsi au Gouvernement une tempête comparable à celle de 1976. On insista particulièrement sur la surcharge que devraient supporter les petits commerçants et artisans, en passant sous silence cette conclusion étonnante de la simulation : les petites entreprises — celles dont la valeur ajoutée est inférieure à 120 000 F et qui, en nombre, représentent plus de la moitié des entreprises — verraient leur cotisation diminuer nettement ; la réduction dépasserait même 50 % pour celles dont la valeur ajoutée est égale ou inférieure à 50 000 F.

Deuxième temps : l'action sur les médias pour faire passer le message antiréforme. Alors que le rapport au Parlement sur les résultats de cette simulation devait être déposé avant le 1<sup>er</sup> juin 1981, il ne fut remis aux parlementaires qu'à la fin décembre, par des voies d'ailleurs fort peu orthodoxes. Entre-temps, le 7 septembre, les services du budget avaient publié une note de synthèse de quatre pages, à laquelle la presse allait donner un large écho, et qui présentait les résultats de la simulation sous un jour encore plus négatif. Qu'affirmait en effet cette note ?

- Que le changement d'assiette provoquerait des doubléments fréquents « dans la catégorie agricole ». Elle oubliait simplement de préciser que les agriculteurs sont exonérés de la taxe professionnelle ;
- Que la charge des petits commerçants serait majorée de 56 %. La traduction en francs de ce pourcentage n'était malheureusement pas indiquée ; il eût pourtant été instructif de savoir que cela correspondait à une augmentation moyenne de 798 F, qui serait d'ailleurs étalée sur sept ans ;
- Que la réforme provoquerait une diminution marquée de la charge fiscale « de la grande industrie ». On se gardait d'indiquer

(9) M. Alain Richard (rs) les a exposées dans son avis (n° 891), au nom de la Commission des Lois de l'Assemblée nationale, sur la loi de finances rectificative pour 1982.

que cette expression recouvrait essentiellement trois grandes entreprises nationales (EDF, GDF et SNCF) qui avaient fortement pâti de la réforme de 1975.

A l'inverse, la note omettait de signaler que les principales victimes de la réforme se rencontreraient dans les catégories qui sont aujourd'hui notablement sous-imposées : les banques, les assurances, les entreprises de travail temporaire, les grossistes, les pharmaciens, les notaires, les avocats, les experts-comptables...

Troisième et dernier temps de l'opération : la montée du ministre au créneau. Dans une autre administration, cela aurait pu poser des problèmes, car le Cabinet n'est pas nécessairement sur la même longueur d'onde que les services. Aux finances, c'est différent : c'est la seule administration qui ait réussi à imposer à ses ministres — aussi bien celui de l'économie que celui du budget — que leur Cabinet soit exclusivement composé de fonctionnaires issus du sérail. Comment, dès lors, s'étonner de la sévérité du réquisitoire prononcé par le ministre du budget contre la loi du 10 janvier 1980 ?

« J'ai déposé sur le Bureau de l'Assemblée un rapport sur les conséquences qu'aurait la substitution de la valeur ajoutée à l'assiette actuelle de la taxe professionnelle. Les résultats seraient catastrophiques : transferts de charges, portant sur des dizaines de milliards, des grandes entreprises sur les PME, entre branches économiques, entre régions et même entre communes. Ce qui prouve que les réformes simplistes sont malheureusement impossibles, et que les remèdes miracles sont plutôt des remèdes mirages ! »

L'administration des finances ayant ainsi obtenu du nouveau pouvoir la renonciation à une réforme en profondeur de la taxe professionnelle, il lui restait encore à proposer un substitut qui puisse laisser croire au respect des engagements pris par le Président de la République en la matière.

Tel est l'objet de la loi de finances rectificative pour 1982, dont le contenu réel se trouve pourtant à cent lieues de la présentation flatteuse qu'en a donnée le ministre du budget :

— les quelques retouches apportées à l'assiette de l'impôt ne feront disparaître aucune des critiques portées à l'encontre de cette taxe ; mais elles coûteront fort cher au budget de l'Etat. Celui-ci prendra à sa charge quelque 8 milliards de francs d'allègements consentis aux entreprises en 1982, soit presque 20 % du produit revenant aux collectivités locales ;

- les verrous posés à la progression de la taxe professionnelle se traduiront par des transferts de charge au détriment des ménages. Ce qui est particulièrement contestable, lorsqu'on sait que le quart des redevables de la taxe professionnelle acquitte déjà une cotisation inférieure à la taxe d'habitation moyenne de la commune où ils sont implantés ;
- le blocage et le plafonnement des taux se traduiront par une amputation sérieuse de la liberté fiscale des collectivités locales. Ce qui est à la fois contraire à la politique de décentralisation, et absurde dans la mesure où la démonstration a été faite que les écarts de pression fiscale étaient imputables à l'assiette beaucoup plus qu'au taux de la taxe professionnelle ;
- enfin, et ce n'est pas le moindre des paradoxes, le mécanisme des allègements consentis aux entreprises est conçu de telle façon qu'il ne profitera pas aux entreprises les plus lourdement chargées, c'est-à-dire à celles, généralement les plus exposées à la concurrence internationale, qui acquittent une taxe professionnelle plafonnée à 6 % de leur valeur ajoutée.

Il n'existe aujourd'hui que deux solutions pour sortir de l'impasse.

La première, préconisée par M. Jacques Chirac, consisterait à supprimer purement et simplement la taxe professionnelle — qu'il avait pourtant portée sur les fonts baptismaux — et à majorer, à due proportion, la TVA. Cette solution, qui a les faveurs du CNPF, présente d'indéniables mérites : elle constituerait un encouragement à l'exportation (puisque la TVA est déductible, alors que la TP ne l'est pas), elle libérerait un nombre important de fonctionnaires qui pourraient se consacrer à des tâches plus rentables (notamment à la lutte contre la fraude fiscale ou au contrôle des prix), elle entraînerait indirectement des rentrées fiscales pour l'Etat (puisque actuellement la TP est déductible de l'impôt sur les sociétés). Elle aurait toutefois l'inconvénient majeur de réduire la liberté des collectivités locales, en augmentant la part de leurs ressources en provenance de l'Etat, et d'encourager les réactions négatives à l'égard des implantations industrielles. Comme l'écrit M. Alain Richard : « Cette « solution finale » marquerait un recul séculaire dans la responsabilité économique des collectivités locales, qui est justement un pilier des réformes aujourd'hui entreprises. » Au demeurant, on peut douter que cette solution rencontrerait l'assentiment des fonctionnaires des finances qui trouvent un intérêt personnel au maintien de cette taxe. Il faut en effet savoir qu'ils conservent à leur profit une part impor-



tante des frais d'assiette que l'Etat prélève sur les impôts locaux, et que ces sommes permettent de tripler leurs primes et indemnités budgétaires (10).

La seconde solution consiste à mettre en œuvre la loi du 10 janvier 1980, et à asseoir la taxe professionnelle sur la valeur ajoutée. Partisan de cette solution, M. Alain Richard, rapporteur pour avis (rs) du collectif budgétaire pour 1982, a montré que « loin d'apparaître catastrophiques, les résultats de la simulation confirment la pertinence — et plus encore l'urgence — d'une réforme de l'assiette de la taxe professionnelle » (11). Etalée sur sept ou dix ans, cette réforme provoquerait des transferts de charge modérés — au profit essentiellement de l'industrie et des entreprises de main-d'œuvre —, permettrait le rétablissement de conditions de concurrence aujourd'hui gravement perturbées.

(10) Voir à ce sujet les deux articles consacrés à la procédure des fonds de concours, parus dans *Le Monde* du 26 mai 1981 (p. 25) et dans la *Revue administrative* de septembre-octobre 1981 (p. 466).

(11) Voir l'avis n° 891 précité (p. 27 et 59).

#### Michel SYLVAIN. — **The Business Tax : Government Caught in a Net.**

The « Patente », paid by business to local government, was an inequitable tax. The Business Tax, « taxe professionnelle », which succeeded it in 1976, added other defects : unsettling the rules of competition, penalizing industry and particularly labor intensive business, slowing hiring and investment.

The law of January 10, 1980 sought a solution to break out of this deadlock by changing the method of calculation of this tax.

The Tax Department used the change of government to sink a reform which did not have its blessing.

**RÉSUMÉ.** — *La patente, acquittée par les entreprises au profit des collectivités locales, était un impôt injuste. La taxe professionnelle, qui lui a succédé en 1976, a ajouté bien d'autres défauts : perturbation des règles de la concurrence, pénalisation de l'industrie et particulièrement des entreprises de main-d'œuvre, freinage de l'embauche et de l'investissement...*

*En réformant l'assiette de cet impôt, la loi du 10 janvier 1980 proposait une solution pour sortir de l'impasse.*

*L'administration des finances a profité du changement de majorité pour torpiller une réforme qui n'avait pas ses faveurs.*



JEAN-PAUL HUCHON

*Impôts locaux  
et nouveaux choix sociaux*

Dans quelques mois, les élections municipales ; au fur et à mesure qu'on se rapprochera de l'échéance les considérations tenant à la politique vont reprendre tous leurs droits, et les éléments de climat national interférer avec, voire surpasser, les données locales... Un élément, toutefois, et quelle que soit la qualité des hommes, voire même leur appartenance politique, va jouer un rôle essentiel dans la campagne : il s'agit du poids et de la répartition des impôts locaux.

La fiscalité directe locale — c'est une tendance majeure, et au fond relativement récente — n'est plus en effet vécue comme marginale, ou simplement secondaire : elle est, pour la plupart des Français, ressentie comme une lourde obligation. D'autant plus lourde que, la démocratie aidant, les citoyens ont, parfois, bien à tort, l'impression qu'ils peuvent l'infléchir ou peser sur son évolution, la fiscalité d'Etat s'imposant à eux sans espoir de recours.

On en est venu à un point tel, dans ce domaine, qu'on ne peut pas exclure, dans les années à venir, une alternance très rapide d'équipes municipales, avec des campagnes axées sur le poids excessif de la fiscalité locale.

Le vécu subjectif de la fiscalité locale est donc douloureux. Il s'appuie cependant sur des données objectives.

D'abord les chiffres sont très parlants : de 1970 à 1981, la fiscalité locale a augmenté plus vite que le PIB. Le tableau ci-après le montre clairement.

La fiscalité directe locale représentait en 1981, 2,83 % du PIB. Si on y ajoute les prélèvements indirects, on constate que, sur l'ensemble des prélèvements publics, la part de l'Etat est restée constante

	1971	1972	1973	1974
% variation du PIB en valeur	+ 11,48	+ 12,46	+ 13,56	+ 14,73
% variation fiscalité locale : TF, TH, TFB, TP + autres impôts locaux (ordures ménagères, etc.)	+ 11,73	+ 18,46	+ 14,30	+ 15,28
	1975	1976	1977	1978
% variation du PIB en valeur	+ 13,61	+ 15,54	+ 12,31	+ 13,59
% variation fiscalité locale : TF, TH, TFB, TP + autres impôts locaux (ordures ménagères, etc.)	+ 21,70	+ 16,11	+ 16,17	+ 17,63
	1979	1980	1981	
% variation du PIB en valeur	+ 13,95	+ 12,13	+ 12,35	
% variation fiscalité locale : TF, TH, TFB, TP + autres impôts locaux (ordures ménagères, etc.)	+ 17,95	+ 14,88	+ 15,32	

sur la période (autour de 18,5 %) mais que la part des prélèvements sociaux est passée de 12,9 à 19,3 % alors que celle des prélèvements opérés par les collectivités locales est passée de 3,6 à 4,6 %..., soit plus de 25 % de croissance...

On comprend dès lors que ces prélèvements accrus pèsent davantage sur les ménages dans une période de crise.

Les raisons de cet alourdissement relatif de la fiscalité locale sont désormais bien connues : les dépenses locales ont augmenté plus vite que le PIB (+ 15,2 % par an en moyenne contre + 13,4 %) ; en 1980 elles représentaient 266 milliards de francs (44,9 % du budget de l'Etat et 9,7 % du PIB). Or, au même moment, l'effort d'investissement de l'Etat, sacrifié par les gouvernements conservateurs, a dû être relayé par l'effort des collectivités locales : dans la réalisation des équipements collectifs, la part des collectivités locales est passée

à 67 % en 1980 (contre 60 % en 1970). Mais ces dernières ont dû faire face à un notable renchérissement du crédit, même auprès de la Caisse des Dépôts et du réseau des Caisses d'Épargne : les élus savent bien en particulier que la Caisse les a obligés, sur les deux dernières années, à accepter des emprunts type « villes de France », pratiquement aux taux du marché...

Comme, dans le même temps, les autres recettes locales, et notamment les tarifs, en raison de la crise économique, ne pouvaient augmenter au même rythme sans créer de graves difficultés sociales au plan local, et que les transferts de l'État se stabilisaient tout juste (même avec la création de la dotation globale de fonctionnement), on a assisté à un alourdissement du poids de la fiscalité directe locale sur le financement du budget communal. Rien d'étonnant donc à ce que l'impôt local soit devenu un enjeu politique : le produit fiscal par habitant, en 1981, pour une commune de 20 à 50 000 habitants, ce qui est le cas de la mienne, est de 1 039 F en moyenne, en augmentation de 19,7 % sur l'année précédente.

Les élus sont d'autant plus sensibles à ces chiffres que l'évolution récente ne laisse pas d'inquiéter : à Conflans aussi nous avons constaté que l'évolution des coûts de fonctionnement devient le problème clef : chocs pétroliers répercutés en direct sur les consommations communales, dérive des salaires et politique de promotion du personnel cumulatives, croissance explosive des dépenses d'aide sociale, et surtout incidence, en frais de fonctionnement et en création d'emplois, des investissements nouveaux, tout cela pèse sur les choix en matière de fiscalité locale. Les contraintes subies (la plupart des frais de fonctionnement) obèrent les choix politiques (investissements nouveaux) et conduisent, dans une certaine mesure, à une transformation de l'investissement communal : moins de grosses opérations, mais davantage d'actions complémentaires entre elles, modestes, diffuses dans le tissu urbain. À l'ère de la construction tous azimuts, succède l'ère de la gestion du patrimoine urbain : l'investissement se ralentit alors que le fonctionnement se développe. La part du fonctionnement dans le volume global du Budget dépasse souvent maintenant 70 %. Les frais de personnel — incompressibles — y représentent entre 48 et 52 % du budget de fonctionnement. Le poids de la dette a plus que triplé depuis 1970 ; il représente plus d'un an et demi des recettes de fonctionnement des communes, et le remboursement du capital représente 19 % des dépenses d'investissement des villes de plus de 10 000 habitants. Il ne faut pas oublier que pour 1977, 1978 et 1979 l'autofinancement a été nul pour l'ensemble des villes de France.

Il n'était sans doute pas inutile de rappeler cette situation globale qui a coïncidé avec la réforme, acquise en 1980, et qui fait de l'impôt local non plus un impôt de répartition mais un impôt de quotité. Cette liberté partielle — et enserrée dans le respect du carcan des taux maximum — a été rendue aux élus, en leur donnant l'ébauche des moyens d'une politique fiscale plus fine. Quel peut être l'usage qu'ils en ont fait dans ce premier pas ? Quelle voie de réforme pourrait-on suivre dans une matière tellement complexe (et compliquée, dirait-on à plaisir, par les gouvernements et les législateurs successifs) qu'elle se prête mal à la révolution ? Doit-on, également ou même concurremment, mieux répartir les dépenses, assurer une politique réellement redistributive au plan local, et quelles en sont les limites ?

Telles sont les questions auxquelles il faut essayer de répondre, si l'on veut sortir du dilemme entre la gestion de père de famille — l'immobilisme, avec un bas niveau d'investissement et de service — et l'explosion financière incontrôlée — au nom des grands principes de l'interventionnisme municipal.

1) La fiscalité directe locale reste terriblement complexe, injuste, inadaptée, mal contrôlée, et ne peut être redressée qu'à la marge au nom de choix sociaux dont la complexité est plus grande qu'on ne l'imagine.

La fiscalité directe locale est d'une effroyable complexité. Bien des élus ont renoncé à la comprendre, et sont bien heureux s'ils parviennent simplement à en maîtriser les incidences négatives ou erratiques. A cet égard, la réforme intervenue en 1980, et qui donne aux élus le pouvoir au moins théorique de fixer eux-mêmes le produit fiscal, n'a pas recherché — et donc, encore moins, atteint — l'objectif de simplification. Il en résulte pour les élus qu'il faut accomplir un investissement intellectuel réel sur la matière pour prendre des décisions en connaissance de cause. Il ne s'agit pas là seulement de détails : tant qu'on tiendra les élus dans l'ignorance et le mépris, et que les services fiscaux garderont jalousement le secret de leurs manipulations, il est illusoire d'espérer infléchir vraiment le sens et les effets de la fiscalité locale.

L'impôt local (et notamment la taxe d'habitation et la taxe foncière bâtie) reste injuste, inadapté, mal contrôlé. Il n'est, en aucune manière sauf à la marge, lié aux ressources des contribuables. Seuls les dégrèvements prévus pour non-imposition à l'IRPP permettent de corriger le caractère aveugle des impôts directs communaux. En effet le système des abattements obligatoires pour charges de famille ou à la base (facultatif) n'entretient que des liens ténus avec la for-

tune du contribuable, et introduit souvent par ailleurs des distorsions difficilement expliquables aux assujettis. La multiplication des réformes intervenues dans ce domaine introduit par ailleurs des discontinuités statistiques qui prêtent à l'équivoque, quand ce n'est pas carrément à l'attaque politique.

Le système fiscal local repose au surplus sur une base profondément inadaptée et fort mal contrôlée. La valeur locative, déterminée pour la plupart des cas en dehors des élus (la commission communale des impôts directs, que je préside à Conflans, ne se réunit qu'une à deux fois par an : une véritable action dans le domaine des bases d'imposition exigerait un travail de romain qui a été mené, par exemple, chez Marc Wolf à Mons-en-Barœuil et à bien des égards fondée sur des critères discutables et vieilliss).

Mais, surtout, elle ne prend nullement directement en compte la situation des contribuables au regard du mode de logement (location, propriété) et du mode d'acquisition (crédit en cours, héritage, etc.). Et, fait plus grave encore, la détermination des bases d'impositions locales laisse le champ libre à une évasion fiscale considérable. Dans le secteur de Conflans, Sartrouville, Maisons-Laffitte, Poissy, Saint-Germain, un seul agent vérificateur pour plusieurs dizaines de milliers de foyers... Bien souvent les bases sont anciennes et le système déclaratif ouvre la porte, dans une matière mal contrôlée, à tous les abus. Permis de construire modifié sans le signaler, combles subrepticement transformés en habitation, garages non déclarés. Là aussi c'est une véritable guerre du civisme qu'il faudrait livrer pour saisir la matière fiscale : en résultent des inégalités choquantes et des mouvements brutaux de révision des bases presque toujours imputées aux élus...

Il serait temps qu'une réforme, prenant effectivement en compte le patrimoine et les ressources des contribuables, intervienne. Sinon, la fiscalité locale restera obscure : elle ne pourra pas être le point d'application d'une volonté politique de justice et d'efficacité.

La réforme de 1980 devrait permettre aux élus, sinon une maîtrise totale, du moins plus de souplesse dans leurs choix fiscaux. Les limites posées à l'évolution des taux de la taxe professionnelle (TP) avaient, en réalité, conduit la plupart des municipalités de gauche à opérer un transfert de la taxe d'habitation (TH) sur le foncier bâti, afin de favoriser les locataires modestes.

Pour justifiée qu'elle soit sans doute au plan social, une telle politique ne pourrait être pratiquée plusieurs années de suite sans risque politique. En effet beaucoup de petits propriétaires arrivent au bout de leur période d'exonération du foncier bâti d'une part,

d'autre part beaucoup de petits propriétaires se sont lourdement endettés et ne sont pas dans une situation plus enviable que certains locataires, propriétaires d'une ou plusieurs résidences secondaires. De nouvelles inégalités surgissent alors, auxquelles on ne peut mettre un terme sans « coup d'accordéon » fiscal sur la TH, puisque la TP demeure enserrée dans un carcan rigide, rendu encore plus rigoureux d'ailleurs par la réforme récente introduite dans la loi de finances rectificative pour 1982, et qui limite en fait le transfert de charge sur le foncier bâti.

On peut, par conséquent, soutenir sans risque d'abus de langage qu'un transfert s'est produit et continuera de se produire de la taxe professionnelle à la taxe d'habitation, c'est-à-dire des entreprises vers les ménages.

Si une telle politique est effectivement conforme à l'objectif prioritaire de relance de l'investissement (1), elle peut à la longue peser très lourdement sur les ménages : et en l'absence, d'une part, d'une prise en compte du revenu de ces derniers, d'autre part, d'une croissance significativement plus élevée que l'inflation des moyens consacrés à la DGF (dotation globale de fonctionnement), les communes se trouvent condamnées à une fuite en avant fiscale — dès lors qu'elles ont un important retard d'équipement — dont la sanction politique ne tardera pas, ou à un immobilisme en matière de recettes, qui conduit les municipalités à renoncer à l'application de tout ou partie de leur programme — sanction politique là encore à attendre.

Aussi, n'est-il pas exagéré de dire que, faute de pouvoir mieux le répartir, l'effort fiscal local paraît condamné à diminuer : il y a là un phénomène politique qui ne favorise pas le processus de décentralisation et l'accroissement des responsabilités des mairies.

Les élus socialistes, dans ces conditions, ont bien raison de faire du transfert de ressources et de la réforme des impôts locaux un préalable à une décentralisation réussie et de souligner que le discours doit se traduire en actes.

Pour faire prévaloir de nouveaux choix sociaux et mettre en œuvre des politiques communales innovantes, il est donc absolument nécessaire que l'on accepte un réaménagement drastique de la taxe d'habitation qui devrait être assise pour une part essentielle sur le revenu, assiette complétée par la valeur vénale du logement. Car tout système conduisant à un replâtrage des modalités actuelles

(1) D'ailleurs les mesures du collectif 82 concernant la taxe professionnelle, en réduisant le taux de la cotisation nationale de 6 à 2 % et en favorisant les entreprises qui investissent et qui embauchent, complètent utilement ce dispositif.



n'aurait probablement pour effet que d'introduire de nouvelles distorsions dans un dispositif sans élasticité.

2) Mais si la voie de la recette est étroite, du moins les élus locaux disposent-ils du pouvoir budgétaire, à condition d'en faire un outil politique, au sens noble du terme.

— Dans la situation de crise économique et sociale que nous traversons, nous savons que les aménagements fiscaux, avec leurs inévitables effets de seuil (seuil de non-imposition par exemple), sont de peu de secours pour pratiquer une véritable politique redistributive, contra-cyclique au plan local en quelque sorte. On objectera à cela que le canal du Bureau d'Aide sociale est un outil privilégié de redistribution, par les secours octroyés, par rapport à des services ou des prestations municipales raréfiés au coût réel : il s'agit là d'un choix politique important, dans la mesure où il revient à mettre sous contrôle social non pas seulement une population marginale, assistée en permanence, mais au contraire une large part de la population locale, qui peut, à des degrés divers (à Conflans presque 20 % d'impayés dans les HLM, 3 500 personnes sur 30 000 estimées en deçà du seuil de pauvreté, un développement formidable de l'aide aux cantines scolaires), souffrir de difficultés financières passagères... ou permanentes. Le système du guichet d'assistance, parce qu'il est humiliant et profondément contre-éducatif, doit être banni.

Il faut donc prendre le problème à l'envers et utiliser le Budget communal comme moyen de lutte — modeste mais significatif — contre la crise. Lutter contre la crise, ce n'est pas seulement délivrer des prestations et rendre des services à un coût discriminant selon le revenu, c'est aussi permettre à certaines catégories de la population d'accéder à un certain standing culturel ou éducatif : ainsi à Conflans avons-nous, par une tarification au quotient familial, permis à un grand nombre de familles modestes d'envoyer leurs enfants à l'École de Musique (700 adhérents) ; avons-nous mis en place une bibliothèque municipale qui a connu un succès massif (de 50 à 4 000 adhérents en deux ans...), donné une priorité à l'animation et à l'amélioration du fonctionnement des centres de loisir — centres aérés où l'on sait bien que les enfants les plus pauvres sont accueillis pendant les vacances et la semaine. De même, pratiquons-nous une politique de diffusion culturelle gratuite ou à tarif très réduit, pour permettre à ceux qui n'en avaient pas, autrement, l'occasion, d'assister à des spectacles de qualité.

Mais, bien entendu, c'est dans la tarification des équipements et des services au quotient familial — finalement bien accepté par une

population pourtant rétive à l'« inquisition fiscale » que nous reprochaient nos adversaires — que réside l'élément redistributif le plus net : voyages pour personnes âgées, tarifs des cantines, des transports, des garderies, des crèches, des colonies de vacances...

L'ensemble des options est bien entendu créateur de déficits : à mon sens les déficits doivent être acceptés dès lors qu'ils peuvent être maîtrisés et qu'ils contribuent à faire du budget une arme dans l'amélioration de la situation des familles les plus défavorisées.

Ceci implique une meilleure maîtrise du financement de l'investissement, notamment pour la recherche du meilleur taux de subvention possible à travers le maquis des aides de l'Etat, des départements et des régions ; or, tous les équipements ne sont pas également subventionnés, aussi longtemps, en tout cas, que la dotation globale d'équipement n'est pas mise en place. Cela peut orienter les dépenses d'équipement communal vers les équipements sociaux, sportifs et culturels et bannir autant que faire se peut les équipements de prestige, en réservant le financement municipal pour des opérations innovantes que l'Etat ou les collectivités locales refusent de prendre en charge en raison de leur caractère expérimental (lieux de rencontre pour les jeunes, maisons de quartier, maisons de l'enfance...).

Quant aux dépenses de fonctionnement il faut refuser la création systématique d'emplois à l'appui du développement des politiques municipales. Il nous semble bien préférable de s'appuyer sur le développement du phénomène associatif, une certaine forme de bénévolat et l'octroi de subventions globales aux associations en fonction des contrats d'objectif passés avec la municipalité.

Ce n'est certes pas la mythologie du service public que l'on servira par ce biais mais, face aux contraintes économiques et fiscales de la commune, il me semble qu'il faut parier davantage sur l'esprit de responsabilité, la décision conjointe et la programmation des actions, que sur l'extension indéfinie du contrôle social de la population par une municipalité moloch.

#### Jean-Paul HUCHON. — *Local Taxes and New Political Choices.*

Local taxation is part of a complex system difficult to handle due to the economic crisis. Elected officials unable to affect receipts, as they would like to concentrate their effort on the definition of expenses.

RÉSUMÉ. — *La fiscalité locale s'inscrit dans un ensemble complexe et de manière rendue malaisé par la situation de crise économique. Faute de pouvoir agir sur les recettes, l'effort des élus porte essentiellement sur la définition des dépenses.*

GEORGES HISPALIS

## *L'arme fiscale tactique*

« Pour l'entretien de la force publique, et pour les dépenses d'administration, une contribution commune est indispensable. Elle doit être également répartie entre tous les citoyens, en raison de leurs facultés. » Les rédacteurs de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen d'août 1789 ont strictement borné le champ de l'impôt par une définition étroite et sa finalité : pour faire face aux tâches de souveraineté, armée, justice, police et administration générale, il faut bien se résoudre à établir une contribution commune qualifiée d'indispensable ; les législateurs de 1789 auraient presque pu ajouter « hélas », le mot n'y est pas mais se lit entre les lignes. Si une préoccupation de justice sociale apparaît dans la mention selon laquelle l'impôt doit être également réparti entre les citoyens en fonction de leur capacité contributive, elle ne fait pas obstacle au fait que le prélèvement fiscal doit rester minime.

Rien ne traduit mieux l'évolution des conceptions sur l'impôt que la définition donnée de ce mot par deux éditions distantes de près d'un siècle d'un même dictionnaire. Dans le Grand dictionnaire du XIX<sup>e</sup> siècle (1873), nous pouvons lire : « Impôt : Droits imposés par l'Etat aux citoyens pour subvenir aux dépenses des services publics. » Et Pierre Larousse de citer Ernest Legouvé, modeste rimailleur de son temps, mais qui avait eu la prémonition de l'impôt sécheresse de 1976 :

« L'impôt ressemble fort au chiendent. Dans un pot,

« En plein champ, au soleil, au froid, à la rafale,

« Il prospère pourtant, grandit partout, s'étale

- « En toute climature. Un ennemi survient ?  
 « L'impôt monte !... De nous la peste se souvient ?  
 « L'impôt monte !... L'on part un jour pour la croisade ?  
 « Impôt !... On en revient ? Impôt !... Le temps malade  
 « Fait tout sécher ? Impôts !... Fait tout moisir ? Impôts. »

En revanche, dans le dictionnaire encyclopédique *Larousse* en dix volumes (1962), nous trouvons : « Impôt : Prélèvement effectué d'autorité et à titre définitif sur les ressources ou sur les biens des individus et des collectivités, payé en argent pour subvenir aux dépenses d'intérêt général de l'Etat et des collectivités locales... Du moment qu'il obéit au principe d'égalité, il est qualifié de neutre. Mais si le gouvernement s'empare de l'impôt comme moyen d'intervention dans l'économie, il révèle des buts extra-fiscaux, il devient politique. » En un siècle, l'impôt s'est bien compliqué : il peut porter sur des revenus ou sur des biens fixes, être acquitté par des personnes physiques ou morales, être perçu au profit de l'Etat ou de collectivités décentralisées et servir à financer des dépenses d'intérêt général, formulation beaucoup plus extensive que celle le liant au fonctionnement des services publics. Mais surtout, l'impôt peut être utilisé à autre chose : quelque peu étrangement, il est alors qualifié d'extra-fiscal et de politique, preuve que l'arme fiscale n'est toujours pas considérée comme parfaitement légitime.

Mais, qu'est-ce que cette arme fiscale que les Etats modernes ont inscrite dans la panoplie de leurs moyens d'intervention ?

On peut appeler arme fiscale toute disposition fiscale dont l'objet principal ne consiste pas à procurer des ressources publiques. Chacun s'apercevra alors qu'il ne s'agit pas d'une arme, mais à la vérité d'un arsenal que la diversité de ses moyens permet d'utiliser aussi bien à des fins stratégiques que tactiques. Reprenons notre dictionnaire, cette fois-ci *Le Petit Robert* (1973). Nous y lisons : « Stratégie : Partie de la science militaire, qui concerne la conduite générale de la guerre et l'organisation de la défense d'un pays (opérations de grande envergure, élaboration des plans). Tactique : art de combiner tous les moyens militaires (troupes, armements) au combat ; exécution locale, adaptée aux circonstances, des plans de la stratégie. » Relèvent ainsi de la stratégie fiscale la détermination de l'équilibre à établir entre impôt direct, indirect et sur le capital ou la personnalisation de l'impôt en fonction de la situation individuelle des contribuables, par exemple leurs charges de famille ; appartiennent à la tactique fiscale les régimes dérogatoires tendant à encourager ou à pénaliser telle activité, telle opération ou tel groupe de contribuables déterminé.

*On peut donc définir comme arme fiscale tactique toute disposition de nature fiscale qui ne vise pas principalement à procurer des ressources, ayant un caractère dérogatoire au régime de droit commun et qui s'inscrit dans une exécution locale adaptée à des circonstances qui peuvent être non permanentes.*

D'une manière générale, l'utilisation de la fiscalité à des fins tactiques, c'est-à-dire dans un but d'intervention économique et sociale, consiste à ne pas considérer l'impôt comme un moyen de fournir un financement à une collectivité publique, mais comme un élément de la formation d'un prix : l'impôt fait varier ce prix, de façon permanente ou temporaire, soit en baisse par une détaxation si l'objectif consiste à favoriser une activité donnée, soit en hausse par une surtaxation quand il s'agit de la décourager. En d'autres termes, la finalité naturelle de l'impôt — prendre de l'argent aux intervenants de la vie économique pour financer des dépenses d'intérêt général — cède le pas à la technique de l'impôt, pour modifier les conditions naturelles de formation d'un prix.

En application de l'article 21 de la loi de finances pour 1980, l'annexe intitulée « Voies et moyens » fournie à l'appui du projet annuel de budget de l'Etat comporte désormais une partie qui, sous la dénomination quelque peu jargonnante de « dépenses fiscales », n'est pas autre chose que la liste des armes fiscales de l'Etat. Cette nomenclature, qui ne distingue pas entre les utilisations stratégiques et tactiques, ne comporte pas moins de 330 dispositions : 131 d'entre elles concernent l'impôt sur le revenu, 46 les dispositions communes à l'impôt sur le revenu et à celui sur les sociétés, 30 l'impôt sur les sociétés, 6 la taxe sur les salaires, 51 la taxe sur la valeur ajoutée, 49 les droits d'enregistrement, 8 la taxe intérieure sur les produits pétroliers et 7 les impôts divers. Dans cette liste figurent aussi bien l'arme stratégique lourde, telle que le quotient familial dont le coût est évalué à 17,65 milliards de francs en 1982, soit 10,7 % du produit total de l'impôt sur le revenu, que le petit engin tactique, comme la réduction du taux des droits d'enregistrement applicable aux acquisitions foncières susceptibles d'améliorer la rentabilité des exploitations agricoles, dont le coût est estimé à 13 millions de francs.

#### LES FORMES QUE REVÊT L'ARME FISCALE TACTIQUE

A partir du moment où l'utilisation de la législation fiscale à des fins sectorielles ou conjoncturelles n'a pas pour objet principal de procurer des ressources à la puissance publique, il va de soi que la

forme la plus courante de l'arme fiscale tactique est celle de l'*exonération*. Les mesures de ce type sont trop nombreuses pour être toutes énumérées ; on peut néanmoins citer, à titre d'illustration, l'exonération du revenu des bâtiments ruraux (art. 15-1 du code général des impôts) destinée à inciter les propriétaires ruraux à moderniser leurs bâtiments, celle des sommes versées aux travailleurs salariés détachés à l'étranger (art. 81 A du CGI) pour favoriser les salariés acceptant de s'expatrier, l'exonération temporaire de TVA des hôtels des départements d'outre-mer (art. 295-4-1<sup>o</sup> du CGI) afin d'accroître les possibilités d'emploi de ces départements ou les exonérations, également temporaires, que peuvent accorder les collectivités territoriales sur la taxe professionnelle aux entreprises qui s'installent ou étendent leurs activités (art. 1465 du CGI).

L'*abattement sur la base de l'impôt* n'est qu'une variante, extrêmement répandue elle aussi, de l'exonération. On peut citer les abattements fixés en valeur absolue sur les revenus des obligations françaises ou des dividendes d'actions de sociétés françaises (art. 158-3 du CGI) afin de favoriser l'épargne, ou la réfaction en pourcentage de la base imposable à la TVA de certains produits consommés en Corse (art. 297-1 du CGI) destinée à compenser le handicap de l'insularité.

Une autre formule largement utilisée consiste à ne pas modifier la base de l'impôt, mais à *en réduire le taux*. Les exemples en ce sens sont également fort nombreux. On peut évoquer l'imposition au taux normal de la TVA des récepteurs de télévision (art. 89-3<sup>o</sup> de l'annexe III du CGI), alors que les appareils de radio, magnétophones, électrophones, etc., sont imposés au taux majoré : il n'est pas inutile de dire que cette mesure, instituée en 1970 pour favoriser le développement de la télévision en couleurs, coûte au budget de l'Etat la bagatelle de 1,4 milliard de francs, soit 400 millions de francs de plus que l'abattement sur le revenu des personnes âgées ou invalides de condition modeste (art. 157 *bis* du CGI). D'autres réductions de taux paraissent plus justifiées ou moins coûteuses, comme celles dont bénéficient les publications quotidiennes en matière de TVA (art. 298 *septies* 1<sup>o</sup> du CGI) ou, dans le domaine des droits d'enregistrement, les opérations foncières réalisées par les sociétés coopératives ou les sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (art. 1030 et 1028).

Ces mesures peuvent revêtir un caractère permanent, tel le prélevement libérateur de l'impôt sur le revenu pour les profits de construction destiné à favoriser la construction de logements (art. 235 *quater* du CGI), ou temporaire comme l'aide fiscale à l'investissement instituée jusqu'au 31 décembre 1985 par l'article 6 de la loi de finances

pour 1981 ; elles peuvent également être permanentes sur une opération déterminée, comme l'exonération d'impôt sur le revenu des coupons de l'emprunt d'Etat 1973 (art. 157-8<sup>o</sup> bis du CGI) ou temporaires sur toute une série d'opérations, telle l'exonération de taxe professionnelle des entreprises qui se constituent ou étendent leurs activités (art. 1465 du CGI).

A l'inverse, une autre forme moins fréquente mais plus subtile que revêt parfois l'arme fiscale tactique consiste à *majorer l'impôt afin de décourager certaines opérations*. C'en est même la modalité la plus élaborée, puisque l'impôt ainsi institué est, en réalité, destiné à ne pas être perçu, car il vise à faire disparaître la matière imposable par la création d'une charge fiscale prohibitive. Dans ce cas, la préoccupation fiscale a totalement disparu ; seule demeure la technique de l'impôt utilisé comme un moyen quasi réglementaire.

La disposition des articles 1381-7<sup>o</sup> et 1383 III du CGI soumettant, sans exonération temporaire, à la taxe foncière sur les propriétés bâties les terrains non bâtis supportant des enseignes publicitaires situées à plus de cent mètres d'une agglomération a eu l'effet bénéfique de faire disparaître en quelques années ces hideux panneaux-réclames qui défiguraient les bords des grandes routes ; les articles 235 *ter* L et 281 *bis* A du code général des impôts soumettent à un prélèvement spécial sur les bénéfices et au taux majoré de la TVA les films et les théâtres pornographiques ; il est bien clair que l'intention de donner des ressources supplémentaires aux collectivités locales ou à l'Etat, passe, dans ces deux exemples, après des préoccupations d'ordre esthétique ou moral.

D'autres mécanismes, moins brutaux et, d'ailleurs, généralement moins efficaces, relèvent de la même conception. Il s'agit de la redevance pour la création de bureau ou de locaux à usage industriel en région d'Ile-de-France, dont il est d'ailleurs symptomatique de constater qu'elle n'a pas à proprement parler un caractère fiscal et qu'elle figure au code de l'urbanisme (art. 520-1 et suivants) et non au code général des impôts. Il en va de même du prélèvement pour dépassement du plafond légal de densité institué par la loi du 31 décembre 1975, dite « loi Galley », et qui a pour objet de chercher à lutter contre la densification des constructions urbaines.

#### LES UTILISATIONS DE L'ARME FISCALE TACTIQUE

Les exemples avancés plus haut contribuent à donner une certaine idée des objets très divers — voire parfois incongrus — que le législateur peut désigner à la fiscalité. Un effort de systématisation

a été tenté par le document déjà cité relatif aux « dépenses fiscales ». Les 330 mesures recensées, dont il faut rappeler qu'elles peuvent être aussi bien stratégiques que tactiques, y sont classées en fonction de sept objectifs principaux et de cinq catégories bénéficiaires.

*Dans le classement par objectif*, en première ligne, viennent les mesures destinées à favoriser l'investissement productif au nombre total de 87, dont 23 pour les investissements industriels et commerciaux, 18 pour l'investissement agricole et 46 pour l'adaptation des structures et l'aménagement du territoire, étant entendu que c'est dans cette dernière rubrique que se situent principalement mais pas exclusivement les mesures de ce type relevant de considérations de tactique fiscale. Les dispositions dérogatoires liées au logement sont au nombre de 38, dont 16 en faveur de l'accession à la propriété, objectif plus stratégique que tactique, et 22 à l'avantage de diverses formes de placements immobiliers. Les mesures visant l'épargne sont 35 : 33 d'entre elles concernent l'épargne longue et 2 l'épargne à court terme. Parmi les 12 mesures concernant le commerce extérieur, 8 se rattachent au souci de favoriser l'exportation et 4 à celui d'économiser l'énergie et les matières premières. Sous l'objectif général dénommé transferts sociaux, qui compte 69 dispositions, 22 bénéficient à des personnes âgées ou défavorisées, 21 aux familles et 26 à des activités de caractère social ou d'intérêt général. Les 74 mesures répertoriées sous l'intitulé des aides régionales et sectorielles se répartissent à concurrence de 55 pour les aides à des secteurs déterminés, 14 en faveur des départements d'outre-mer et 5 au bénéfice de la Corse ; elles sont le champ de manœuvre idéal sur lequel se déploie l'arme fiscale tactique. Enfin, tel le raton laveur du poète, 22 mesures diverses viennent clore cet inventaire (1).

*Quant au classement par bénéficiaire*, il s'établit de la manière suivante : 164 dispositions concernent les entreprises, dont 125 pour celles à caractère financier, commercial, industriel ou de profession libérale, 31 pour les exploitations agricoles et 18 pour les petites et moyennes entreprises ; 33 dispositions visent les épargnants ou les accédants à la propriété ; 34 bénéficient aux propriétaires fonciers et immobiliers ; 25 s'appliquent à des catégories sociales diverses, 14 aux familles, 25 à certains salariés ; 41 enfin, par leur nature même ne bénéficient pas à des groupes économiques ou sociaux déterminés.

Il n'est, évidemment, pas possible d'accorder un crédit total à une

(1) Si un lecteur pointilleux a la patience de refaire les additions, il constatera que le chiffre total n'est pas de 330 mais de 333. Cette différence ne résulte pas d'une erreur du rédacteur, mais du fait qu'une mesure concourt à la réalisation de 3 objectifs et une autre à celle de 2.



classification qui mélange les dispositions, certes dérogatoires mais de portée permanente, avec des régimes particuliers très individualisés et de nature temporaire ; elle porte sur des nombres de mesures et non sur des montants d'impôts, puisque la moitié seulement des dispositions répertoriées font l'objet d'une évaluation. En outre, à l'intérieur même des dispositions dont le coût est chiffré et relevant de la tactique fiscale, il n'y a guère de commune mesure entre les 15 millions de francs que coûte l'exonération d'impôt sur le revenu des primes à la construction et les 670 millions de francs de l'abattement sur le revenu imposable tiré des obligations françaises, pas plus qu'entre les 1 200 millions de francs de l'aide fiscale à l'investissement — mesure qui, par son caractère temporaire, relève par excellence de la notion d'arme fiscale tactique — et les 25 millions de francs de l'exonération d'impôt sur le revenu des personnes effectuant leur service national dans l'aide technique ou la coopération.

Sous ces réserves, le double classement par objectifs et par bénéficiaires montre que ces mesures ne sont pas toujours en proportion directe de l'importance dans la population active ou dans la formation du produit national de ceux auxquels elles s'appliquent.

#### LES LIMITES DE L'ARME FISCALE TACTIQUE

Le premier reproche qui peut être adressé à la fiscalité appliquée à des fins particulières ou temporaires est celui d'aboutir à une excessive *complexité* de la législation et de la réglementation fiscales. Si l'édition 1981 du code général des impôts comporte 662 pages grand format imprimées sur deux colonnes, elle le doit en partie à l'utilisation de l'arme fiscale tactique.

Certes, il ne s'agit pas de faire un éloge de la simplicité fiscale. Tant qu'il s'agit d'administrer une oasis, un impôt sur les dattes et une taxe sur les chameaux suffisent largement ; mais, dans une société très diversifiée, la fiscalité ne peut être autrement que complexe. En outre, plus un système fiscal est perfectionné et moins il court le risque d'être injuste, les imperfections d'un impôt compensant celles d'un autre : qu'on essaie d'imaginer un instant le cataclysme produit dans l'économie française si celle-ci avait pratiqué, au moment des deux chocs pétroliers de 1973 et de 1978, l'impôt unique sur l'énergie préconisé par certains fiscalistes dans les années 1950 !

Cela étant, on constatera que les régimes fiscaux tendant à favoriser l'épargne de longue durée sont au nombre de 33 ; 17 d'entre

eux revêtent la forme d'exonérations totales ou partielles de certains revenus, 5 sont des déductions sur le revenu global, 4 des abattements spéciaux sur la base imposable et 7 des minorations de taux. Si on y ajoute les 16 régimes fiscaux différents d'aide à l'accession à la propriété, qui est une forme d'épargne à long terme, ainsi que les 22 mesures fiscales en faveur de certains placements immobiliers, ce sont au total 71 dispositions dérogatoires au droit commun, qui peuvent concerner l'épargne sous toutes ses formes. Dans ces conditions, le risque est grand de voir les épargnants choisir leurs investissements, non en fonction de l'appréciation qu'ils portent sur leurs propres besoins ou sur les chances de développement économique du secteur auquel ils apportent leur épargne, mais en considération du rendement fiscal de leur investissement. Il est évident qu'un système aussi analytique ne peut assurer une cohérence totale entre tous les éléments qui le composent, si bien que l'utilisation abusive de l'arme fiscale tactique, par un excès de complexité, finit par se retourner contre ceux qui l'utilisent : conçue comme un élément d'orientation des choix économiques, elle peut aboutir à en altérer la rationalité.

A cet élément de complexité interne au régime fiscal s'ajoute l'inconvénient lié à la *superposition d'aides fiscales et extra-fiscales*. Une même opération peut bénéficier d'avantages fiscaux et de subventions directes : tel est le cas du cumul entre les exonérations temporaires de taxe professionnelle et les primes que l'Etat ou les collectivités locales peuvent accorder pour les créations d'emploi ; c'est aussi le cas dans les départements d'outre-mer où, à la réduction des taux de l'impôt sur le revenu et de la TVA ainsi qu'à l'exonération d'impôts sur les sociétés de certains bénéficiaires réinvestis, s'ajoutent des primes spécifiques à certains secteurs, tels que l'agriculture ou le tourisme. Il devient alors impossible de faire le bilan global d'une opération, sauf pour certaines officines spécialisées qui ne sont pas pour rien surnommées « chasseurs de primes ». Encore heureux quand les mesures fiscales et extra-fiscales n'ont pas pour résultat de s'annuler. Qui ne voit, en effet, la contradiction qu'il y a à imposer une surtaxation aux opérations d'implantations industrielles et commerciales en Ile-de-France, tout en accordant des diminutions de charges sociales aux employeurs qui embauchent, y compris en Ile-de-France ?

Dans ces conditions, le problème de l'*efficacité de l'arme fiscale tactique* considérée non seulement en elle-même, mais également dans ses relations avec les autres instruments de la politique économique, se trouve posé en pleine lumière. Il n'est évidemment pas possible de répondre à cette question dans le cadre d'une analyse

limitée à l'impôt. Il semble, néanmoins, que deux principes devraient guider la réflexion en ce domaine. Le premier est celui d'un retour vers une certaine simplification qui pouvait consister à définir, non des régimes fiscaux déterminés cas par cas, mais des niveaux d'incitation ou de pénalisation par rapport au système de droit commun, niveaux qui seraient nécessairement en nombre limité, puis à classer chaque opération que la puissance publique entend favoriser ou décourager à un de ces niveaux ; en d'autres termes, il pourrait s'agir de transposer la notion existant en matière de crédit et consistant à distinguer bonification et superbonification en raison d'activités qui doivent bénéficier d'une plus ou moins grande priorité. Le second principe est celui qui reviendrait à considérer systématiquement, pour chaque régime fiscal dérogatoire, sa compatibilité avec les autres instruments de politique économique, subventions, primes, prêts, taux de crédits, etc., afin de chercher à déterminer ce que le total des incitations, ou le cas échéant des pénalisations, accordées ou imposées à un secteur économique ou à une catégorie sociale coûte à la puissance publique ou lui rapporte et à déterminer la part qui doit revenir à l'impôt à l'intérieur de ce coût ou de ce produit global.

Les autres objections que l'on peut formuler à l'encontre de l'arme fiscale tactique sont secondaires par rapport à celles qui viennent d'être élevées. Trois d'entre elles méritent, toutefois, d'être soulignées.

L'utilisation de l'arme fiscale tactique n'échappe pas toujours au reproche de la naïveté. A titre anecdotique, il est douteux que l'exonération d'impôt sur le revenu du montant du prix Nobel, classée dans le document auquel nous avons largement fait référence jusqu'ici sous l'objectif des aides à certains secteurs, soit d'une grande efficacité pour inciter nos concitoyens à être des pacifistes fervents, des écrivains féconds, des économistes rigoureux ou des scientifiques inspirés. De la même façon, et en espérant que les trop rares Français titulaires du prix Nobel ne s'offusqueront pas de ce rapprochement trivial, il est clair que l'idée parfois avancée ces dernières années selon laquelle le meilleur moyen de lutter contre les salissures dont les animaux de compagnie parsèment les trottoirs de nos villes consisterait à rétablir la taxe sur les chiens relève d'un dévoiement naïf de la notion d'arme fiscale tactique. Les Français se sont tellement habitués à voir la fiscalité servir à tout, y compris à ce pourquoi elle n'est pas faite, que, dès qu'un problème se pose, certains bons esprits vont en chercher la solution dans l'impôt. Les exemples qui viennent d'être cités, au-delà de leur aspect caricatural mais réel, en sont l'illustration : il faut savoir tracer la frontière entre ce

qui peut être réglé par l'impôt et ce qui relève de la réglementation ; or, le législateur fiscal a parfois outrepassé cette limite.

Autre difficulté, celle de *la remise en cause de régimes temporaires considérés comme des droits acquis*. On a déjà cité l'exemple de taux réduit de la TVA sur les récepteurs de télévision afin de favoriser le développement de la télévision en couleurs, réduction fort coûteuse qui a été instaurée en 1970 et existe toujours. De façon analogue, en 1966, afin de pousser à la création d'une hôtellerie de qualité, la loi du 6 janvier 1966 portant réforme des taxes sur le chiffre d'affaires avait disposé que les hôtels classés de tourisme seraient taxés au taux réduit de la TVA, alors que les hôtels non classés s'adressant généralement à une clientèle plus modeste sont imposés au taux normal ; il a fallu attendre la loi du 3 août 1981 pour, alors que la physionomie du parc hôtelier français s'était totalement transformée en quinze ans, que les hôtels des catégories les plus luxueuses repassent au taux normal de la TVA. En sens inverse, la redevance spéciale pour la construction de locaux industriels et commerciaux en région d'Ile-de-France ne correspond plus à la réalité économique, en raison de la désindustrialisation de la région parisienne ; un projet de loi récent tend à supprimer cette redevance sur les locaux industriels, alors que son inadéquation est déjà perceptible depuis plusieurs années. D'une manière générale, l'expérience tend à prouver qu'il est plus facile d'instituer des régimes fiscaux dérogatoires — surtout quand ils sont favorables au contribuable — que d'y mettre un terme, lorsque les circonstances qui avaient présidé à leur mise en place ont cessé d'être réunies.

La dernière objection est celle de *la subjectivité* qu'on peut qualifier plus péremptoirement de « fiscalité à la tête du client ». Les charmes et délices de l'interventionnisme fiscal ne doivent pas faire oublier que l'égalité devant l'impôt est un principe fondamental des sociétés démocratiques ; or, la facilité d'utilisation de l'arme fiscale tactique alliée au poids politique dont certaines catégories sociales ou économiques ont toujours su jouer aboutit à créer des inégalités pas toujours justifiées. Une des formes les plus pernicieuses de ce subjectivisme fiscal est la procédure des agréments fiscaux qui permettent à l'Administration d'accorder ou de refuser à tel contribuable, le bénéfice d'un régime fiscal dérogatoire prévu par le législateur, mais subordonné à la réunion de conditions fixées par voie réglementaire. Cette méthode est, heureusement, en voie de régression ; elle subsiste pourtant dans des domaines aussi importants que l'amortissement exceptionnel d'immeubles industriels et commerciaux (art. 39 *quinquies* D du CGI), les dépenses d'études et de prospective

en vue d'une installation à l'étranger (art. 39 *octies* A du CGI) ou le paiement des droits de succession pour la remise d'œuvres d'art à l'Etat (art. 1716 *bis* du CGI).

Plus que vouloir dresser un véritable panorama — lequel en raison de la nature même du sujet n'aurait pu que donner l'impression d'être observé au travers d'un kaléidoscope — cette analyse de quelques dispositions particulières de la fiscalité française n'a pas d'autre ambition que tenter de montrer les avantages et les inconvénients de ce que nous avons appelé l'arme fiscale tactique. Ces avantages sont incontestables et aucun gouvernement, aussi libéral qu'il se proclame et peut-être même qu'il le soit vraiment, ne peut envisager d'y renoncer. Mais, attention ! C'est une arme ; ça peut blesser, et quelquefois même tuer.

Georges HISPALIS. — **The Tactical Tax Weapon.**

The tactical tax weapon means those tax rules which are not principally aimed at raising revenue. This is the case of the host of the exemptions and their opposites, the surtaxes, which seek to incite a certain type of behavior. However these rules have multiplied to the extent that they have become not only complex but also contradictory.

**RÉSUMÉ.** — *L'arme fiscale tactique s'entend de toute disposition de nature fiscale qui ne vise pas principalement à procurer des ressources. C'est le cas de l'ensemble des exemptions ou au contraire surtaxes qui ont pour objet d'inciter à un certain type de comportement. Or ces dispositions se sont multipliées au point qu'elles sont devenues non seulement complexes, mais parfois aussi contradictoires.*



PIERRE URI

## *Un plafond pour les prélèvements obligatoires a-t-il un sens ?*

Les charges fiscales et sociales atteignent 42 % du produit national : ce plafond ne doit pas être dépassé et devrait même être réduit. L'idée a été lancée par M. Chirac pendant la campagne présidentielle. Elle avait un accent reaganien. Aux Etats-Unis aussi, où la somme des impôts et des cotisations sociales est beaucoup plus basse, on vous explique qu'il faut la réduire si l'économie doit avoir une chance de redémarrer. Il n'est pas sûr que la majorité de la population sût très bien ce qu'il y avait dans ces prélèvements, ni même ce qu'est le produit national auquel on les rapporte. Il y a des pays d'Europe du Nord où ils en dépassent la moitié et qui n'ont pas fait preuve d'une moindre vigueur dans la croissance. Il n'empêche qu'une formule aussi confuse et aussi mal analysée comporte un impact politique. Il a paru nécessaire au candidat qui était appelé à être élu de la reprendre à son compte.

Il faut à l'évidence y regarder de plus près. Que met-on sous ces charges, et à quelle notion du revenu global les compare-t-on ?

Dans le cas de la France, on devrait savoir que les impôts d'Etat ont cessé depuis des années de représenter une fraction croissante du revenu ; même le pourcentage décroît quelque peu. C'est en partie en reportant les dépenses sur les collectivités locales, dont par force, et si archaïques que soient les ressources dont elles disposent, les impôts doivent s'accroître plus vite que le revenu national. Mais le gros paquet, qui n'a cessé de croître avec l'amélioration du sort des vieux et la montée des dépenses de santé, ce sont les cotisations sociales, qu'elles soient à la charge des bénéficiaires ou de leurs employeurs.

Ici on se trouve en pleine ambiguïté. Ces cotisations, le patronat a une tendance générale à les compter deux fois. Quand on remarque que les salaires français sont plus bas que ceux de l'Allemagne, il invoque les charges indirectes qui s'y ajoutent : elles entrent alors dans le coût de la main-d'œuvre. Quand on fait observer que l'impôt sur le revenu comporte des abattements plus larges que dans la plupart des autres pays, et que l'impôt sur les sociétés est généreux en matière d'amortissements et de provisions, on vous ramène le couplet sur les charges sociales. Il y aurait une bonne manière de faire que le prélèvement obligatoire soit apparemment beaucoup plus faible : ce serait de laisser aux entreprises elles-mêmes une part plus grande des garanties assurées à la main-d'œuvre. Ainsi dans le budget de certaines entreprises entre une partie de la charge de leurs régimes spéciaux de retraite. Mais tout cela n'est qu'apparence. Pour les prix de revient comme pour les prix aux consommateurs, il est finalement indifférent que ces garanties soient assurées par l'entreprise ou qu'elles soient mutualisées. Faute de mutualisation les progrès sociaux n'auraient jamais pu être accomplis puisque chaque entreprise aurait argué de la concurrence pour refuser d'y faire face. Quelques patrons éclairés de l'entre-deux-guerres avaient compris qu'à défaut de créer des caisses d'allocations familiales les entreprises auraient été incitées à n'embaucher que des célibataires.

Toutes ces présentations financières voilent la réalité et la différence des situations. Considérer des prélèvements sans regarder ce que les citoyens obtiennent en contrepartie, c'est gommer d'un coup toute la structure spécifique d'une société. Si, en échange de ce qu'ils paient à l'Etat, aux collectivités locales ou à la Sécurité sociale, les citoyens obtiennent l'éducation gratuite pour leurs enfants, l'hôpital gratuit pour leurs opérations, ils ont d'autant moins de dépenses privées à couvrir : protester contre la prise en charge publique, c'est du même coup s'opposer à ce que la société contribue à instaurer ces égalités essentielles devant la maladie et devant la culture, celles qui doivent être soustraites au pouvoir de l'argent. Combien de Français savent-ils que plus de 90 % des fonctionnaires se retrouvent dans l'éducation, la poste, la gendarmerie et la police, les douanes et les impôts ? Les fonctions proprement administratives ne représentent qu'une fraction infime du total. Bien plus éclatant encore : combien de Français savent-ils que l'essentiel des dépenses publiques n'est pas absorbé en achats de biens et services par les administrations, mais ne fait que transiter par leurs comptes ? Ce sont les transferts, qui prennent la forme de subventions aux entreprises ou à l'agriculture, ou de prestations sociales de toutes sortes pour les retraités,



les handicapés, les malades, les familles. La vraie mesure des charges budgétaires au sens large, ce sont les ressources réelles, c'est-à-dire les biens et les capacités de production, retirées au niveau de vie. Veut-on donner plus ou moins de moyens à la défense, à la sécurité intérieure ou à la justice ? La vraie question devrait toujours être, non quels impôts on veut réduire, mais quelles dépenses on veut supprimer. En ces termes-là le débat serait plus clair, et les oppositions d'intérêts plus tranchées. Le Gouvernement Reagan n'hésite pas à rechercher les économies du côté des dépenses sociales, celles qui bénéficient aux plus pauvres. C'est un choix politique tout différent que de les accroître pour satisfaire les besoins fondamentaux des citoyens et des familles. C'est une absence de choix que de conserver toutes les facilités qui ont été données à certaines catégories, favorisées à titre de clientèle électorale, sans même en annoncer le coût. Qui sait que la totalité du déficit budgétaire sous Raymond Barre, la moitié du déficit budgétaire d'aujourd'hui, est constituée par les contributions de la collectivité aux prestations sociales agricoles et aux régimes de retraite des commerçants et artisans ? On ne fera jamais trop d'efforts pour expliquer quel est le contenu des dépenses publiques totales, pour faire apparaître que ceux qui protestent le plus sont très généralement ceux qui en bénéficient le plus.

La comparaison des prélèvements obligatoires et de l'ensemble des ressources nationales a d'autant moins de sens, isolée des dépenses, qu'il existe plusieurs méthodes pour calculer ce ratio, qu'elles n'aboutissent pas au même classement des différents pays, et qu'elles ne sont pas neutres par rapport à la structure des impôts, c'est-à-dire la part des impôts directs, des impôts indirects, des impôts sur le capital.

Le mode de calcul standard retient la totalité des impôts et des cotisations et la rapporte au produit national brut aux prix de marché, c'est-à-dire hors subventions, mais y compris les amortissements et les impôts indirects. On peut immédiatement relever les imperfections de détail puisqu'on ignore ceux, dans les impôts indirects, qui sont acquittés par des touristes étrangers. On peut aussi se demander si des impôts comme les droits de succession, qui sont normalement acquittés par liquidation d'une partie du capital, devraient entrer dans le total qu'on impute au revenu. Le biais majeur de cette méthode est qu'elle sous-estime relativement la charge fiscale quand les impôts indirects y prédominent, puisqu'ils s'ajoutent au dénominateur dans le produit brut au prix de marché.

Une autre méthode, apparemment aussi légitime, et qui a été

longtemps utilisée en Grande-Bretagne, rapporte les impôts aux revenus des ménages et aux profits des entreprises en société. Elle présente le biais inverse de la précédente, Si l'on considère que les revenus résultent de la dépense, on s'aperçoit que les impôts indirects enfonce un coin entre ce qui est dépensé et ce qui est empoché : les revenus sont réduits d'autant à la source par rapport à la dépense nationale. C'est dire que la charge fiscale rapportée aux revenus des ménages apparaît en termes comptables d'autant plus forte que ces revenus sont d'abord plus diminués par l'impact des impôts indirects.

Une troisième méthode, qui a été longtemps celle des Etats-Unis, fait beaucoup mieux apparaître la charge réelle, distincte de l'apparence comptable. Elle prend les impôts sous déduction des transferts, qu'il s'agisse de subventions ou d'allocations, elle ne retient donc pas ce qui ne fait que transiter par la puissance publique pour être rendu dollar pour dollar à d'autres ou aux mêmes, qui en retirent des moyens de consommer ou de s'enrichir. Cette mesure de la charge fiscale est approximativement égale à celle des dépenses directes des administrations, c'est-à-dire de leurs achats de biens et services pour leur fonctionnement propre, elle ne s'en écarte que par la mesure de l'excédent ou du déficit. Une présentation de cet ordre, à côté de la plus banale, dissiperait bien des ignorances. Aux transferts on pourrait même ajouter les services gratuits qui se substituent aux dépenses qu'à défaut les ménages ou les entreprises devraient consentir pour leurs besoins ou leur fonctionnement.

En poussant plus loin l'analyse, il n'est pas interdit de mettre à part les recettes fiscales qui sont directement secrétées par les dépenses publiques et qui en constituent une sorte d'autofinancement : les fonctionnaires paient l'impôt sur le revenu, les prestations sociales sont partiellement dépensées en impôts indirects. Si l'idée abusivement simplificatrice du pourcentage de prélèvements obligatoires dans le revenu national devenait un cheval de bataille majeur, il serait aisé de le réduire en apparence en payant des traitements nets d'impôt, en substituant à une partie des prestations en monnaie des fournitures en nature où les impôts indirects n'apparaîtraient pas. En sens inverse, on voit bien que les bénéfices des entreprises publiques constituent le même prélèvement que les impôts indirects, avec lesquels ils se confondent dans un régime à la soviétique, et qu'en contrepoint à cette idée on ne gagne rien dans une politique de l'indice à les mettre en perte si ce déficit doit être couvert par des impôts indirects qui pèsent de la même manière sur les prix.

C'est dire à quel point l'idée d'un plafond aux prélèvements obligatoires est confuse puisque les frontières en sont étonnamment

floues. Ce qui garde un sens, c'est de réfléchir plus avant sur l'effet des dépenses publiques et de leur financement dans le fonctionnement et la croissance de l'économie.

A des niveaux de développement très différents, le prélèvement ne peut être le même, ou une même proportion n'a pas le même sens : car on ne devrait rien prendre à ceux qui ne dépassent pas le niveau de subsistance. La difficulté à laquelle se heurtent nos économies développées est qu'elles stagnent depuis plusieurs années cependant que les exigences de la solidarité accroissent les prélèvements publics. Le chômage par lui seul requiert des dépenses et réduit les bases des impôts directs et des cotisations. La voie royale vers une diminution du pourcentage des prélèvements obligatoires serait une accentuation de la croissance : elle restreindrait le numérateur et élargirait le dénominateur. Mais l'expérience prouve que ce n'est pas une tâche facile dans une économie ouverte et dans un environnement international en récession.

Supposer globalement qu'une réduction des impôts et des dépenses publiques entraînerait un redémarrage de l'investissement, comme le proclame la politique américaine d'aujourd'hui, ce n'est pas seulement une affirmation sans preuve, car l'investissement dépend au premier chef des perspectives du marché, et la dépense publique peut les soutenir. C'est tout simplement un parti pris idéologique, où toute dépense privée est considérée comme mieux ajustée aux besoins que toute dépense publique. Les intérêts y trouvent leur compte, mais autant dire que le yacht ou la troisième résidence secondaire ont une priorité sur l'assistance aux enfants handicapés, la propreté et l'embellissement des villes, la généralisation de la culture.

Une autre interrogation intéresse centralement la politique économique. L'impôt, qu'il soit direct ou indirect, les cotisations, qu'elles portent sur le revenu des employés ou entrent dans les prix de revient des employeurs, sont théoriquement un moyen de lutte contre l'inflation en réduisant le pouvoir d'achat des uns pour faire place aux besoins des pouvoirs ou à la consommation des bénéficiaires des transferts. D'où peut venir que le prélèvement ait au contraire des répercussions inflationnistes ? Telle est fréquemment la conséquence d'une majoration des impôts indirects, si les salaires s'adaptent aux prix accrus, et même d'un alourdissement de l'impôt direct, si les revendications aboutissent qui tentent de retrouver le même revenu net. On est ici au cœur de l'inflation, et seules l'explication par les pouvoirs publics et la compréhension par l'opinion peuvent mettre un terme à ce qui ne peut être qu'une course illusoire. Quand davantage de ressources réelles sont requises pour le fonctionnement

des services publics ou pour les besoins rendus solvables des attributaires de prestations sociales, les prélèvements qui répondent aux uns et aux autres ne peuvent être récupérés. Donner et retenir ne vaut. Les mêmes biens ne peuvent être distribués deux fois. Et tout l'effet qu'on obtient est de réduire par la hausse des prix l'efficacité des services publics, la valeur des prestations sociales qu'on avait résolu de privilégier. La politique de la répartition doit dissiper ces illusions en raisonnant en termes réels sur les ressources dont l'économie peut disposer, sur les besoins prioritaires auxquels elles doivent être d'abord affectées, sur les reprises éventuellement nécessaires aux dépens de ceux qui ont trop en faveur de ceux qui n'ont pas assez.

Pour le surplus, ce n'est pas au niveau de l'économie dans son ensemble, c'est au niveau de chaque agent qu'il faut considérer les effets de l'impôt. On peut valablement discuter si l'accroissement du salaire indirect par rapport au salaire direct ne limite pas l'incitation au travail et à la productivité : mais encore une fois la vraie question est de savoir si le prélèvement ne s'accroît sur la feuille de paie que par une espèce de volonté maligne, ou quels sont les besoins qu'on entend honorer, les économies qu'on se fait fort de réaliser. Il est paradoxal qu'en comptabilité nationale les cotisations des employeurs soient considérées comme un revenu des salariés alors qu'une fraction en va à la couverture des frais généraux de la Sécurité sociale. Pour réduits qu'ils soient en comparaison des compagnies d'assurances, ils ont été accrus par les complications du ticket modérateur en matière de maladie, par les allocations accordées sous conditions de ressources et qui font faire aux organismes sociaux le travail du fisc. A travers d'autres dispositions, comme une franchise annuelle qui serait un faible pourcentage du revenu, une extension mais une fiscalisation des allocations, on pourrait gagner des milliards.

Reste que les effets de dissuasion à l'effort et à l'entreprise qui peuvent résulter d'impôts directs trop lourds ou trop fortement progressifs ne tiennent pas à leur part globale dans le revenu national, mais à leur incidence sur ce qui reste à celui qui peine ou qui risque. Ce n'est pas du pourcentage des charges dans l'économie, c'est des taux des impôts que les effets peuvent être analysés avec rigueur. Tout ne va pas d'ailleurs dans le même sens. Des majorations peuvent aussi bien jouer comme un stimulant pour conserver le même revenu net que produire un effet de découragement si le gain accru ne compense pas le surcroît de peine. Une reprise sur les éléments de fortune qui ne doivent rien à l'effort, tels que les plus-values réelles et nettes, c'est-à-dire sous déduction de l'inflation et des moins-values, et les gros héritages, surtout quand ils vont à des bénéfici-

ciaires déjà fortunés, serait une compensation économiquement justifiée et socialement équitable à une certaine détente des barèmes. Mais l'essentiel n'est pas là. Entre les taux théoriques et les recettes effectives, il y a tout l'écart des privilèges légaux et de la fraude. La méthode authentique pour réduire les effets dissuasifs de l'impôt, c'est de faire payer ce qu'ils doivent à ceux qui y échappent. Car, pour tout dire d'un mot, ils volent les autres. Et ils s'attribuent à eux-mêmes la subvention la plus aveugle, qui leur donne dans la concurrence l'avantage le plus contraire à l'intérêt commun. Invoquer l'excès de la charge fiscale globale, c'est détourner l'attention de ce qui est une affaire centrale pour la France : une réforme fiscale qui, à force de recoupements entre les impôts qu'elle combine, mettra un terme à ce qui n'a pas cessé d'être le cancer du pays.

**Pierre URI. — Does a Ceiling on Compulsory Contributions Make Sense ?**

The idea of a ceiling on compulsory contributions is technically unclear and politically questionable. It does not take into account the real contents of public expenses and it corresponds to an ideological prejudice favorizing private expenses, instead of raising questions about the essential issues of the tax rate and of fraud.

**RÉSUMÉ.** — *L'idée d'un plafond de prélèvements obligatoires est techniquement confuse et politiquement contestable. Elle ne prend pas en compte le contenu réel des dépenses publiques et correspond à un parti pris idéologique de valorisation de la dépense privée, au lieu de s'interroger sur les problèmes essentiels des taux d'imposition et de la fraude.*



CYRILLE DAVID

*Techniques de prélèvement  
et rapports des citoyens  
avec les prélèvements obligatoires*

L'ensemble des prélèvements obligatoires (impôts et cotisations de Sécurité sociale) représente une part croissante du PIB, aussi bien en France qu'à l'étranger. En France ce pourcentage croît de 35,4 % en 1970 à 39,3 % en 1975 et 42,5 % en 1980 (1). Mais les parts respectives des impôts et cotisations varient sensiblement suivant l'époque et le pays : en France les cotisations de Sécurité sociale représentaient 36,4 % de l'ensemble des prélèvements obligatoires en 1970, 40,8 % en 1975 et 43,12 % en 1980 (2). On constate en France (comme dans la plupart des pays développés) une augmentation générale des prélèvements obligatoires par rapport au PIB sur les vingt dernières années, augmentation qui est plus marquée pour les cotisations de Sécurité sociale que pour les impôts (3).

Ces deux catégories de prélèvements obligatoires diminuent le revenu disponible net du citoyen. A ce titre ils sont dans les deux cas mal acceptés, mais pas au même degré. Depuis toujours le citoyen paye sans joie l'impôt que l'Etat lui réclame, car c'est un prélèvement obligatoire sans contrepartie directe (4). Cette répugnance naturelle

(1) *Rapport du Conseil des Impôts*, 1979, p. 22 et *Rapport sur les Comptes de la Nation*, 1980, t. 1, p. 135.

(2) Ministère de l'économie et des finances, *Note bleue*, 40/1981, p. 76.

(3) Sur la situation dans la CEE en 1977, voir *Report on the scope of convergence of tax systems in the Community*, *Bulletin of the European Communities*, 1/1980, p. 19 : les cotisations de Sécurité sociale représentent à l'époque 41,92 % de l'ensemble des prélèvements obligatoires en France et seulement 1,24 % au Danemark.

(4) Et même sans aucune contrepartie pour les personnes estimant que les dépenses publiques sont un pur gaspillage.

à payer l'impôt croît en fonction de multiples facteurs : l'ampleur du décaissement à opérer par le contribuable, le sentiment que l'impôt est injuste ou mal réparti, ou qu'il reste définitivement à la charge du redevable légal, la complexité du système fiscal (source d'incertitudes pour le contribuable et de l'impression qu'il est victime du pouvoir arbitraire de l'Administration). La même répugnance se manifeste pour le paiement des cotisations de Sécurité sociale, mais elle paraît alors atténuée pour trois raisons : d'abord les redevables des cotisations sont moins nombreux que les assujettis aux impôts directs, puisque l'employeur paye à la fois sa propre cotisation patronale et la cotisation ouvrière par voie de retenue à la source ; ensuite le redevable employeur a peut-être, plus que pour l'impôt, le sentiment que la cotisation de Sécurité sociale comporte une contrepartie, même si elle est pour lui indirecte ; enfin cette cotisation ne paraît pas rester définitivement à sa charge puisqu'il la répercute normalement sur le consommateur (pour la cotisation patronale) ou le salarié (pour la cotisation ouvrière).

De ce fait l'hostilité du redevable existe pour les cotisations de Sécurité sociale comme pour l'impôt : dans les deux cas le redevable tente souvent de se soustraire au prélèvement (5). Mais, étant moins marquée pour les cotisations, elle empruntera des formes moins violentes : il n'y a pas à ma connaissance de révolte anti-cotisations comme il y eut des révoltes antifiscales sous l'Ancien Régime, et aucune grève du paiement des cotisations ne paraît s'être produite, à la différence de la situation constatée en matière fiscale (6). On en reste ici à des protestations verbales dénonçant la charge insupportable des cotisations sur les entreprises françaises (7) ou à des manœuvres politiques pour atténuer ce poids sur telle ou telle catégorie d'entreprises (8).

Il est souhaitable d'améliorer les rapports des citoyens avec les prélèvements obligatoires, ne serait-ce que pour limiter les pertes de recettes dues à l'évasion. Peut-on réaliser cette amélioration en employant telle technique de prélèvement plutôt que telle autre ?

(5) *Rapport de l'Inspection générale des Affaires sociales*, 1966, sur le recouvrement des cotisations de Sécurité sociale, p. 38 et s. Rapport du Conseil des Impôts, 1979, p. 322 et s.

(6) Plusieurs grèves nationales constatées en matière d'impôt sur le revenu : grève des salariés en 1918, mouvement Poujade en 1954-1955, mouvement du CIO-UNATI aujourd'hui...

(7) Par exemple rapport Yvon CHOTARD, *Bulletin du CNPF*, 1977, p. 2.

(8) Par exemple ordonnance n° 204 du 1<sup>er</sup> mars 1982 prévoyant des contrats de solidarité atténuant la charge des cotisations de Sécurité sociale sur les entreprises industrielles du textile et de l'habillement.



La réponse est positive, mais le sens de l'expression technique de « prélèvement » doit être précisé. Elle peut recevoir un sens étroit, où elle apparaît comme le procédé employé uniquement pour *recouvrer* le prélèvement auprès des citoyens ; ou un sens large où elle est l'ensemble des procédés permettant de prendre une certaine somme d'argent à un citoyen. Ce sens large sera adopté ici : font donc partie de la technique de prélèvement la détermination du montant du prélèvement (combien payer) (I), de son redevable (qui doit payer) (II) et enfin de ses modalités (quand et comment payer) (III). Plusieurs techniques peuvent être employées pour résoudre chacun de ces trois problèmes : or elles sont plus ou moins bien acceptées par le citoyen. J'examinerai le droit positif sur ce point avant de conclure sur la nécessité de le réformer.

#### I. — LES TECHNIQUES DÉTERMINANT LE MONTANT DU PRÉLÈVEMENT

Deux techniques peuvent être choisies pour fixer le montant du prélèvement :

- une technique exacte où le montant du prélèvement varie (de façon proportionnelle ou progressive) avec l'importance de sa base : cette base est fixée de façon aussi exacte que possible, le plus souvent par une déclaration contrôlée du redevable ;
- une technique approximative dans laquelle la base du prélèvement s'éloigne, de façon plus ou moins marquée, de sa valeur réelle.

Dans l'ensemble, la technique approximative est mieux acceptée que la technique exacte par le redevable : elle aboutit en fait le plus souvent à diminuer la base du prélèvement, et elle réduit les contacts avec l'Administration.

#### A) *Importance respective de ces deux techniques en droit positif*

1) En matière fiscale, la technique exacte est en principe consacrée pour tous les impôts (droits d'enregistrement, TVA, impôt sur les grandes fortunes ou impôt sur le revenu).

Mais elle est écartée :

- souvent en matière d'impôt sur le revenu pour certains types de revenu qui font l'objet d'un forfait collectif (bénéfices agri-

coles) ou individuel (bénéfices industriels et commerciaux) ou d'une évaluation administrative (bénéfices non commerciaux) (9). Les bénéficiaires de ces revenus ne sont pratiquement jamais imposés sur le montant réel des revenus dont ils ont disposé, ce qui aboutit le plus souvent à une sous-évaluation importante de leur base imposable ;

- dans les mêmes conditions en matière de TVA (10) ;
- enfin de façon exceptionnelle par l'Administration en matière d'impôt sur le revenu lorsque les revenus déclarés par le contribuable font l'objet d'une « disproportion marquée » avec son train de vie (art. 168 CGI) ou sont inférieurs à ses dépenses personnelles ostensibles ou notoires (art. 180 CGI) (11).

2) En matière de Sécurité sociale, l'employeur paye (au titre du seul régime général) à la fois la cotisation patronale au titre de l'assurance maladie (13,45 % de la rémunération versée), de l'assurance vieillesse (8,20 %) et des allocations familiales (9 %), et d'autre part la cotisation ouvrière au titre des assurances maladie (4,5 %) et vieillesse (4,8 %). Ces cotisations patronale et ouvrière sont en principe calculées sur un salaire plafonné en 1980 à 5 010 F par mois, et en 1981 à 5 730 F ; sont seules calculées sur le salaire intégral non plafonné la totalité de la cotisation ouvrière au titre de l'assurance maladie (4,5 %) et une fraction de la cotisation patronale au même titre (soit 4,5 % sur une cotisation patronale totale de 13,45 %).

L'existence de ce plafond fait que la cotisation est exacte seu-

(9) Au titre des revenus 1979, il y avait :

- 374 517 forfaits agricoles contre 29 624 bénéficiaires réels (soit 92,6 %) ;
- 758 722 forfaits industriels et commerciaux contre 249 706 bénéficiaires réels simplifiés et 203 592 bénéficiaires réels (soit 62,6 % forfaits) ;
- 173 926 évaluations administratives en matière de BNC contre 162 067 déclarations contrôlées (soit 51,7 % d'évaluations administratives). *Statistiques et Etudes financières*, série rouge, n° 386 (janv. 1982), p. 8.

(10) Pour les contribuables assujettis à la TVA parce qu'ils font des affaires commerciales (BIC) ou des affaires non commerciales (BNC), le forfait BIC ou l'évaluation administrative BNC sont également retenus en matière de TVA (les agriculteurs sont soumis à un régime différent). Ceci aboutit dans la majorité des cas à une diminution de la base imposable, l'impôt étant en outre réduit par un système de franchise ou de décote.

Au titre de 1979, 1 038 217 assujettis à la TVA bénéficiaient d'un système de forfait (soit 51,4 %), 403 404 étaient soumis au régime réel simplifié, et 578 182 au régime réel normal. *Statistiques et Etudes financières*, série rouge, n° 386 (janv. 1982), p. 23.

(11) Au titre de l'année 1977, l'article 168 a été utilisé 326 fois, et l'article 180 50 fois, soit un nombre de cas négligeable : *Rapport du Conseil des Impôts*, 1977, p. 52-53 ; *infra*, note 17.

lement lorsque le salaire ne dépasse pas le plafond ; elle est au contraire inférieure à ce qu'elle devrait être (et par là approximative) dans tous les cas où le salaire dépasse le plafond, ce qui donne un caractère régressif aux cotisations de Sécurité sociale (12).

### B) *Quelle technique choisir ?*

1) La technique exacte paraît préférable (quel que soit le prélèvement en cause) pour plusieurs motifs :

- un motif financier : le forfait ou l'évaluation administrative aboutissent en pratique presque toujours à diminuer la base imposable, et à réduire les rentrées fiscales. Il en est de même pour le plafonnement des salaires en matière de cotisations de Sécurité sociale. A un moment où déficit budgétaire et déficit de la Sécurité sociale s'accroissent dangereusement, le maintien de ces deux techniques approximatives est contestable ;
- un motif économique : les entreprises bénéficiant du forfait ou de l'évaluation administrative sont souvent des entreprises peu dynamiques, d'autant que leur comptabilité sommaire ne les aide guère à une meilleure gestion. Elles bénéficient d'un avantage fiscal discutable, mais sont au contraire pénalisées par le plafonnement des cotisations de Sécurité sociale, lorsqu'elles versent des salaires inférieurs au plafond ;
- un motif social : les prélèvements (et pas seulement l'impôt sur le revenu) devraient être dans leur ensemble proportionnels aux facultés contributives ; c'est loin d'être le cas aujourd'hui en raison de la prédominance des impôts indirects et de l'importance de la technique approximative dans le système français. Or seule la technique exacte permet d'apprécier correctement ces facultés.

2) Mais cette technique exacte est souvent mal acceptée par le citoyen, spécialement en matière d'impôt sur le revenu. Elle le soumet en effet à un prélèvement correspondant exactement à la valeur du revenu reçu, du salaire versé ou de l'opération effectuée ; en outre elle lui impose des contacts plus étroits avec l'Administration, alors que « le contribuable ne veut pas avoir de rapports avec le fisc » (13).

(12) En 1979 le plafond annuel des cotisations était de 53 640 F, et 75,5 % des salariés de l'industrie, du commerce et des services gagnaient moins de 53 000 F par an, *Cerc, deuxième rapport*, n° 51, p. 71. Le caractère approximatif de la cotisation de Sécurité sociale joue donc à l'époque pour un salarié privé sur quatre, proportion importante.

(13) Jean RIVOLI, *Vive l'impôt* (éd. 1970), p. 71.

On comprend pour cette raison la place encore importante réservée aux techniques approximatives en France malgré les multiples critiques qu'elles suscitent. Cette place est plus importante en France que dans les autres pays de la CEE (14), mais elle diminue lentement : de nombreuses entreprises marginales disparaissent, et les limites du forfait ou de l'évaluation administrative n'ont pas été relevées depuis 1967 (pour les forfaits TCA ou BIC), 1971 (pour l'évaluation administrative BNC ou les forfaits BIC des entreprises de prestation de services) ou 1977 (pour les forfaits agricoles) malgré l'importance de la dépréciation monétaire pendant ces périodes (15). Au contraire, le redressement du revenu déclaré en fonction des éléments du train de vie (art. 168 CGI) ou des dépenses ostensibles ou notoires du contribuable (art. 180 CGI) doit être maintenu malgré son caractère approximatif, même s'il est aujourd'hui rarement pratiqué (16).

3) Il n'y a d'ailleurs pas d'opposition absolue entre ces deux techniques, malgré les apparences : on passe en fait insensiblement d'une technique exacte à une technique approximative.

Une première raison tient à la difficulté d'évaluer un bien de façon exacte : la valeur vénale d'un bien immobilier par exemple ne correspond bien souvent pas à un montant déterminé et précis, mais plutôt à une certaine fourchette de prix (le prix finalement retenu dépendant de nombreux facteurs...).

Une seconde raison est que le redevable tend à minorer la base du prélèvement pour réduire celui-ci. L'Administration ou les URSSAF peuvent certes redresser une base insuffisante, lorsqu'elles la découvrent. Mais les contrôles permettant cette découverte sont rares (17), malgré la volonté sans cesse proclamée de pourchasser la fraude fiscale. En fait une base de prélèvement exacte se trans-

(14) En ce sens, rép. JUNG, *JO*, déb. Sénat, 5 mai 1976, p. 862, n° 19452.

(15) Sur une base 100 en moyenne 1970, l'indice national des prix à la consommation (295 postes) était de :

- 85,4 en moyenne 1967 ;
- 105,5 en moyenne 1971 ;
- 183,2 en moyenne 1977 ;
- 285 en moyenne 1981.

(16) *Rapport du Conseil des Impôts*, 1979, p. 52.

(17) Aussi bien en matière de Sécurité sociale (v. Rapport de la Cour des comptes pour 1979, *JO*, doc. adm. n° 43, 1981, p. 128) qu'en matière fiscale : en 1979 il y a eu 39 592 vérifications de comptabilité (total non pondéré) et 6 529 vérifications approfondies de situation personnelle pour 15,4 millions de foyers assujettis à l'impôt sur le revenu : ces contrôles ont porté approximativement sur trois foyers pour mille foyers assujettis.

forme ainsi souvent en une base approximative, aussi bien en matière fiscale que pour les cotisations de Sécurité sociale. Il ne suffit pas de choisir la technique adéquate de prélèvement pour obtenir les résultats souhaités.

La pratique française doit donc être réformée sur deux points :

- il faut d'abord réduire la place du forfait et de l'évaluation administrative en matière fiscale, et sans doute aussi dé plafonner les cotisations en matière de Sécurité sociale ;
- en outre cette technique exacte doit être appliquée exactement. La multiplication des contrôles ne me paraît pas souhaitable, mais plutôt une application rigoureuse des sanctions (fiscales, civiles ou répressives).

Cette réforme sera mal accueillie par les bénéficiaires actuels du système laxiste en vigueur ; mais leurs réticences seront moins fortes s'ils peuvent répercuter le prélèvement dont ils sont redevables.

## II. — LES TECHNIQUES DÉTERMINANT LE REDEVABLE DU PRÉLÈVEMENT

Pour savoir qui est redevable d'un prélèvement, on distingue le redevable légal d'une part (c'est-à-dire la personne tenue de payer ce prélèvement au Trésor ou à l'URSSAF) et le redevable de fait d'autre part (c'est-à-dire la personne qui supportera la charge définitive de ce prélèvement). Ces deux personnes sont confondues lorsque le prélèvement n'est pas répercuté, elles se distinguent dans le cas contraire. La technique de prélèvement se borne à désigner le redevable légal ; mais elle joue aussi un rôle indirect pour savoir si ce redevable légal pourra ou non répercuter le prélèvement. Cette possibilité dépend essentiellement de l'importance du redevable légal dans le circuit économique (18), et accessoirement de la nature du prélèvement (distinction des impôts indirects qui sont théoriquement répercutés, et des impôts directs qui normalement ne le sont pas). Mais elle dépend aussi de la technique employée pour le prélèvement (A) ; je verrai ensuite que le prélèvement répercutable est mieux accepté (B) : d'où l'importance (d'ailleurs accessoire) d'une technique favorisant cette répercussion.

(18) En ce sens LAURÉ, *Traité de politique fiscale* (1956), p. 59 : les répercussions se font des « économiquement forts » aux « économiquement faibles », une même personne pouvant revêtir l'une ou l'autre qualité selon la conjoncture.

### A) Répercussion et technique de prélèvement

La possibilité de répercuter le prélèvement dépend en partie du choix de la technique de prélèvement : deux éléments paraissent importants dans cette technique pour déterminer si le prélèvement pourra être ou non répercuté.

1) Favorise d'abord la répercussion la technique de prélèvement dans laquelle le redevable légal apparaît comme payant *pour le compte d'autrui* : c'est ce qui se passe dans tous les cas de retenue à la source.

- Par exemple la cotisation ouvrière de Sécurité sociale est bien payée par l'employeur, mais pour le compte du salarié par voie de retenue à la source sur son salaire : elle est ainsi en fait répercutée sur le salarié (19).
- En matière d'impôt sur le revenu, le banquier paye l'impôt pour le compte de son client lorsqu'il pratique une retenue à la source sur les intérêts d'obligations ou de bons de caisse encaissés par le client (art. 119 *bis* et 1678 *bis* CGI). Il en est de même lorsque ce banquier pratique un prélèvement forfaitaire sur les sommes versées au client à la suite de l'option exercée par celui-ci (art. 125 A CGI). Cette retenue à la source ou ce prélèvement sont dans les deux cas répercutés en arrière sur le client, alors même que le redevable légal de l'impôt est bien le banquier.
- De nombreux pays étrangers (République fédérale d'Allemagne, Royaume-Uni, Etats-Unis), dans lesquels l'impôt sur le revenu a une place beaucoup plus importante qu'en France, prévoient la retenue à la source par l'employeur de l'impôt dû par le salarié sur sa rémunération. Cette technique de prélèvement présente l'avantage de rendre l'impôt sur le revenu indolore pour la grosse majorité des assujettis (20) ; il est souhaitable de l'instituer en France, si l'on veut accentuer le poids de l'impôt sur le revenu pour harmoniser la structure fiscale française avec celle des autres pays de la CEE. Les salariés y sont d'ailleurs favorables (21), mais non les employeurs.

2) Même quand le redevable légal paye le prélèvement *pour son propre compte*, il pourra plus facilement en répercuter le montant

(19) En ce sens Civ. 2<sup>e</sup>, 30 octobre 1963, D, 1964.261, note DUPEYROUX.

(20) Les salariés représentent 65,9 % de la population active en 1960 et 82,8 % en mars 1980.

(21) En ce sens DUBERCÉ, *La psychologie sociale de l'impôt dans la France d'aujourd'hui* (PUF, 1961), p. 64.

lorsqu'il est seul à le connaître (le redevable de fait ignorant au contraire ce montant). Ainsi un commerçant répercute la TVA dont il est redevable légal sur le consommateur en incorporant cette TVA dans le prix du produit ou du service vendu, sans normalement le faire figurer de façon distincte sur la facture. La répercussion est sans doute facilitée par cette ignorance du consommateur quant au montant de TVA sur lui répercuté. Il en est de même pour la part patronale des cotisations de Sécurité sociale qui paraît très largement répercutée sur les consommateurs.

Mais la répercussion peut s'opérer même si le consommateur connaît le montant exact du prélèvement payé par l'employeur et répercuté sur lui (cas où le montant de la TVA figure sur la facture). L'ignorance du consommateur quant au montant du prélèvement répercuté est seulement un élément accessoire pour savoir si la répercussion est ou non possible.

#### B) *Le prélèvement répercutable est mieux accepté*

Le redevable légal accepte plus facilement le prélèvement lorsqu'il pense pouvoir le répercuter en avant ou en arrière sur autrui. Une technique de prélèvement favorisant cette répercussion facilitera l'acceptation du prélèvement par le citoyen. On le constate pour la technique de la retenue à la source : elle n'est guère contestée par les redevables de fait du prélèvement, même quand celui-ci apparaît injuste. C'est par exemple le cas pour la cotisation ouvrière de Sécurité sociale, dont le montant figure pourtant sur la feuille de paye du salarié : la retenue à la source de cette cotisation par l'employeur évite en effet tout décaissement par le salarié. *A fortiori* le prélèvement ne sera pas contesté par le redevable de fait lorsque celui-ci en ignore le montant (cas de la TVA répercutée sur le consommateur).

Le prélèvement répercutable ne devrait pas non plus être contesté par le redevable légal : certes il le paye bien, mais il n'en supporte pas définitivement la charge. Effectivement même les redevables légaux de la TVA y sont favorables (22), alors que les employeurs paraissent au contraire hostiles à une retenue à la source fiscale sur les salaires (23). Cette hostilité est bizarre puisqu'ils pratiquent déjà une retenue en matière de cotisations de Sécurité sociale. Elle s'explique à la fois par la charge administrative supplémentaire que

(22) DUBERGÉ, *op. cit.*, p. 139 et s.

(23) *Ibid.*, p. 71.

cette retenue fiscale représenterait pour eux, et par la crainte de revendications salariales au moment où cette retenue serait instituée (24). Ces objections ne sont pas décisives :

- la charge administrative supplémentaire peut être réduite à condition d'établir un système simple de retenue à la source (voir le système anglais PAYE) ;
- les revendications salariales pendant la période transitoire peuvent être évitées par une campagne d'information, accompagnée éventuellement d'un blocage temporaire des salaires.

Il est donc souhaitable d'instaurer une retenue à la source sur les salaires, d'autant plus qu'elle améliorerait le recouvrement de l'impôt sur le revenu.

### III. — LES TECHNIQUES FACILITANT LE RECOUVREMENT DU PRÉLÈVEMENT

Le montant du prélèvement fixé, et son redevable établi, encore faut-il le recouvrer. L'intérêt du Trésor et celui de la Sécurité sociale sont d'opérer ce recouvrement dès que le fait générateur du prélèvement est survenu : le recouvrement doit être immédiat, spécialement en période d'inflation. Par contre les dépenses publiques ou de Sécurité sociale s'étalent de façon assez régulière tout au long de l'année (25) : il est donc souhaitable que les impôts et cotisations soient payés régulièrement tout au long de l'année, ce qui doit conduire à un système de paiements fractionnés.

L'intérêt du redevable est également de payer le prélèvement auquel il est assujéti de façon fractionnée pour éviter d'avoir à décaisser brusquement un montant important. Mais il a aussi intérêt à payer ce prélèvement de façon différée, ce qui peut réduire sensiblement sa dette en période d'inflation. Une technique de recouvrement admettant largement le paiement fractionné et le paiement différé sera donc plus facilement acceptée par les redevables ; mais elle sera contraire aux intérêts du Trésor ou de la Sécurité sociale si elle admet largement le paiement différé.

Le droit positif prévoit effectivement le paiement fractionné de certains impôts dans des conditions d'ailleurs variables suivant qu'il

(24) *Ibid.*, p. 73.

(25) Ministère de l'économie et des finances, *Note bleue*, n° 55, 1982 : les mouvements saisonniers des ressources et des charges de l'Etat (1976-1980).



s'agit de l'impôt sur le revenu (art. 1664 et 1681 A CGI), des taxes locales (art. 30 loi 10 janvier 1980), des droits d'enregistrement (art. 1717 CGI) ou de la TVA (art. 1693 CGI). Par contre aucun paiement fractionné n'est prévu pour les cotisations de Sécurité sociale, sauf exception (instr. ACOSS n° 78/5 du 29 septembre 1978). La réglementation actuelle peut sans doute être conservée pour ces paiements fractionnés.

Au contraire le droit positif ou la pratique actuelle ne sont pas satisfaisants sur le point de savoir si le paiement du prélèvement obligatoire doit être immédiat ou différé. L'intérêt du Trésor ou de la Sécurité sociale commande que ce paiement soit immédiat : il doit être effectué dès que le fait générateur du prélèvement est survenu. Le redevable qui paye de façon différée *devrait toujours voir sa cotisation majorée du montant de la dépréciation monétaire correspondant à ce différé*, outre éventuellement des intérêts de retard (quand ce paiement différé n'est pas autorisé par la loi). Le droit positif n'adopte pas cette solution simple, et distingue deux cas :

1) Premier cas : prélèvements ne supposant pas l'émission d'un rôle : les cotisations de Sécurité sociale doivent être payées par l'employeur dans les cinq premiers jours du mois suivant le paiement de la rémunération, lorsque l'employeur occupe quatre cents salariés ou plus (26) ; les impôts établis sans rôle (TVA ou droits d'enregistrement) sont en principe exigibles dans le mois qui suit la survenance de leur fait générateur (27). Dans les deux cas le délai de paiement du prélèvement est très court : on peut l'assimiler à un paiement immédiat (28).

Mais en pratique ce paiement est souvent beaucoup moins rapide (29). Certains textes prévoient un paiement différé des droits de mutation par décès dans certains cas (art. 397 ann. III CGI) ou

(26) Ou les quinze premiers jours de ce même mois pour l'employeur occupant entre 10 et 400 salariés, ou les 15 premiers jours de chaque trimestre lorsque l'employeur occupe moins de 10 salariés : décret n° 72/230 du 24 mars 1972, art. 1 (modifié par le décret n° 78/948 du 13 septembre 1978).

(27) Sauf en matière de prestations de services où l'exigibilité de la TVA dépend de l'encaissement de la rémunération, alors que son fait générateur dépend de l'exécution du travail : art. 269-1 CGI.

(28) Lorsque le redevable du prélèvement ne paye pas dans le délai voulu, il est passible d'une indemnité de retard calculée de façon variable : art. 1727 et 1734-4 CGI, art. 12 du décret n° 72/230 du 24 mars 1972 en matière de cotisations de Sécurité sociale.

(29) Non seulement de la part des entreprises privées, mais aussi de la part de l'Etat pour ses propres agents : *Rapport de la Cour des comptes pour 1979*, préc. p. 130.

permettent au redevable d'obtenir un sursis de paiement aussi bien en matière de Sécurité sociale (art. 15 décret 24 mars 1972 modifié) qu'en matière fiscale (art. 1952 et s. CGI), quel que soit l'impôt. Mais surtout le redevable obtient souvent une remise gracieuse, plus ou moins complète, de l'indemnité de retard en principe due dans ces deux disciplines (30).

2) Second cas : les impôts établis par voie de rôle (impôt sur le revenu et impôts locaux). Ils deviennent exigibles seulement lorsque le rôle est mis en recouvrement, ce qui entraîne une nette distinction entre le fait générateur et l'exigibilité de l'impôt. En matière d'impôt sur le revenu spécialement, il peut s'écouler au maximum un délai de vingt mois entre le moment où le contribuable dispose d'un revenu et celui où il devra payer l'impôt sur ce revenu. Le versement d'acomptes provisionnels (art. 1664 CGI) et l'option du redevable pour le paiement mensuel (art. 1681 A) permettent de réduire ce délai sans l'éliminer. L'adoption d'un système de retenue à la source par l'employeur sur les salaires versés permettrait d'éliminer presque complètement ce délai pour cette catégorie de revenus, un système analogue pouvant éventuellement être mis en place dans les autres cas de retenue à la source ou de prélèvement forfaitaire. Cette réforme protégerait beaucoup mieux les intérêts du Trésor en période d'inflation rapide. Des obstacles peuvent certes être dressés contre elle : le caractère personnel de l'impôt sur le revenu serait réduit étant donné l'absence de rôle au moment où l'impôt serait mis en recouvrement, une inégalité entre contribuables devant le paiement de l'impôt serait introduite au détriment de ceux dont les revenus sont soumis à une retenue à la source (car ils paieraient l'impôt beaucoup plus rapidement). Mais ces obstacles ne sont nullement décisifs : l'exemple étranger est à cet égard probant.

En conclusion deux traits se dégagent de cette étude :

— Les techniques de prélèvement sont dans l'ensemble satisfaisantes pour la grosse majorité des citoyens, car 75 % des prélèvements sont collectés par les entreprises (31), ce qui évite tout décaissement par le particulier non entrepreneur. On s'explique ainsi que les prélèvements obligatoires représentent 42,5 % du PIB sans soulever d'opposition fondamentale, même si la complexité des décla-

(30) *Rapport de l'Inspection générale des Affaires sociales*, préc., 1966, p. 80 et s., critiquant la diversité des pratiques suivies par les Caisses sur ce point ; la même critique est formulée dans le *Rapport de la Cour des comptes pour 1979*, préc., p. 129, *Rapport du Conseil des Impôts*, préc., 1979, p. 92 et s.

(31) *Rapport du Conseil des Impôts*, 1977, p. 24, tableau 18.

rations et l'inégalité de traitement entre les contribuables et l'Administration sont parfois regrettées (32).

— Mais ces techniques doivent être améliorées sur deux points :

- Il faut réduire la place encore importante laissée aux techniques approximatives d'évaluation de la base du prélèvement, facteur de conservatisme économique et d'inégalité devant l'impôt.
- Il faut surtout instituer une retenue fiscale à la source sur les salaires, condition nécessaire pour que l'impôt progressif sur le revenu prenne un poids plus important en France (33). On rapprochera ainsi la technique de prélèvement applicable aux cotisations de Sécurité sociale et à l'impôt sur le revenu, ce rapprochement pouvant ultérieurement être poussé plus loin par un déplafonnement des cotisations (si ce déplafonnement paraît souhaitable). Mais l'harmonisation des assiettes fiscale et sociale se heurtera à des résistances farouches sur ce dernier point...

(32) *Rapport Egret* sur l'amélioration des rapports entre l'Administration et les contribuables, et en particulier les non-salariés. Avis du Conseil économique n° 6/1979, p. 182, 205, 214. Cette complexité et cette inégalité peuvent probablement être réduites, mais elles ne seront jamais totalement supprimées : elles tiennent à la diversité des rôles aujourd'hui remplis par la fiscalité, et au fait que l'Administration (ou la Sécurité sociale) n'est jamais placée sur un pied d'égalité avec le citoyen, lorsqu'elle agit comme personne publique.

(33) Où il est en 1977 plus faible que dans tous les autres pays de la CEE, *Report...*, cité *supra*, n. 3, p. 93.

Cyrille DAVID. — **Withholding Techniques and the Relation of the Taxpayer to Compulsory Contributions.**

Do citizens accept more easily compulsory contributions when they are levied according to certain techniques rather than others ? The author answers this question by examining successively the techniques which permit to levy a contribution exact or approximate, able or not to be transferred, easy or difficult to pay for the citizen. He concludes in proposing two reforms to French positive law : approximate contributions should not be as important, income tax on earnings should be directly paid by the employer.

RÉSUMÉ. — *L'acceptation par les citoyens des prélèvements obligatoires est-elle facilitée par l'emploi de telle technique de prélèvement plutôt que de telle autre ? L'auteur l'examine en opposant successivement les techniques permettant un prélèvement exact ou approximatif, répercutable ou non, facile à payer ou non pour le citoyen. Il préconise deux réformes du droit positif fiscal français : réduire la place des prélèvements approximatifs, et instaurer une retenue fiscale à la source par l'employeur sur les salaires.*

MICHEL JOBERT

*Fiscalité et progrès :  
supprimer l'impôt sur le revenu*

Les observateurs de la réalité économique française ont coutume d'affirmer que « le consensus fiscal » n'existe pas dans un pays où la fuite des capitaux et la fraude font partie, en quelque sorte, de son paysage quotidien.

En fait, chacun s'accommode de cette situation. L'Etat joue de la complication réglementaire pour élever, sans trop l'avouer, le niveau des prélèvements obligatoires : 35 % du produit intérieur brut en 1971, 43 % en 1981.

L'administration se réfère au niveau élevé de fraude pour intensifier et perfectionner sa mission de contrôle et inquiète ainsi davantage des contribuables prompts à se révolter en paroles contre le poids de l'impôt, à se débrouiller comme ils peuvent et, pour les moins habiles ou les moins informés, à se décourager.

Depuis 1974, j'affirme que l'IRPP, l'un des sigles qui accompagnent avec le plus de constance la vie quotidienne des Français, est l'illustration et le cœur de ce blocage de notre fiscalité. Non point que l'impôt sur le revenu soit l'élément essentiel des recettes de l'Etat : représentant 20 % du budget de l'Etat, à peine 10 % de l'ensemble des prélèvements obligatoires auxquels sont soumis les Français, 4,8 % du produit intérieur brut, l'IRPP n'est pas, en termes chiffrés, le monument fiscal que l'on décrit trop souvent.

Cependant, pour beaucoup de citoyens, riches ou non, l'impôt, c'est d'abord l'impôt sur le revenu, qui retranche pour 10 à 50 % ce qu'ils croyaient avoir justement gagné l'année précédente.

Le débat sur l'IRPP est déterminant pour notre avenir économique, moins par ce que représenterait en manque à gagner sa disparition (l'équivalent de deux déficits budgétaires moyens), mais à cause du pouvoir d'inertie et de complication que cette institution a favorisé depuis trente-cinq ans.

Evoquant un jour la fuite des capitaux, j'avais écrit que la Suisse voisine est « le miroir de nos inconséquences ». On pourrait, de la même manière, estimer que l'impôt sur le revenu est le reflet de notre entêtement. De réformes en retouches, la fiscalité française cumule aujourd'hui les inconvénients d'un mauvais rendement, d'une complication excessive et d'une méfiance populaire.

Puisque la réforme fiscale est impossible, engageons sans tarder une révolution, qui aurait l'avantage de remettre un peu de clarté dans les esprits et dans la vie économique.

## I. — RÉVOLUTION DES MENTALITÉS

L'impôt n'est pas seulement un moyen d'obtenir des recettes pour l'Etat et de financer des dépenses publiques, et l'instrument — bien surfait — d'une égalisation des revenus, mais aussi l'un des symboles les plus évidents de l'intégration sociale des individus.

A cet égard, une discrimination trop poussée dans le régime fiscal, même inspirée de « bons motifs », comporte des inconvénients non négligeables, met à jour des inégalités ressenties profondément dans l'inconscient collectif, alors même que l'on souhaite les gommer.

Ainsi, l'impôt sur le revenu fractionne le corps social en catégories, incite au « chacun pour soi » et comporte une dimension psychologique sans commune mesure avec son poids réel dans l'édifice fiscal de la nation.

### *L'impôt et la liberté*

Avec la Police, l'Armée et la Monnaie, l'Impôt est sans doute l'une des composantes du pouvoir régalién de l'Etat que le citoyen considère inévitable pour la bonne marche de la société.

L'IRPP demeure et demeurera suspect à une majorité de Français, puisqu'il impose un face à face — bien sûr ressenti comme inégal —

entre l'individu de l'Etat. Pour s'en convaincre, il suffit de lire la première page de la déclaration annuelle des revenus sur laquelle, d'une écriture généralement distinguée, le responsable gouvernemental des impôts s'adresse à chacun des Français en particulier ; celui-ci a l'impression, vite confirmée dans le questionnaire annexé, que l'Etat souhaite le regarder au fond des yeux.

Dans la vie de nos démocraties, où l'autonomie du citoyen paraît une idée neuve, la distance entre le pouvoir fiscal et le contribuable doit être respectée.

Dans cet esprit, l'IRPP apparaît dépassé puisqu'il exclut la notion même du choix et ce, sur un résultat précieux pour l'individu : le fruit de son travail. Il frappe en effet au plus mauvais moment, celui où le titulaire d'un revenu s'interroge sur la destination de celui-ci. Avant même qu'il examine l'alternative : soit dépenser, soit épargner, on l'en dépouille d'une part substantielle.

Tout le comportement économique de l'individu est ainsi faussé dès le départ. Une fiscalité de liberté implique que le choix de l'assiette sur laquelle il sera imposé lui soit reconnu dans toute la mesure du possible. Telle est la logique de la liberté.

L'exigence de liberté dans l'élaboration même de notre fiscalité est évidente, en une période où l'augmentation de la pression fiscale s'accompagne mécaniquement d'une multiplication des contrôles qu'exerce l'Etat sur le citoyen en vue d'éviter la fraude.

Par une tendance naturelle, l'administration utilise des moyens de plus en plus sophistiqués pour ses vérifications, raffine ses contrôles, augmente ses effectifs.

Fondée sur des prémisses indiscutables (recherche de l'équilibre budgétaire, souci de redistribution, proclamation de l'égalité des citoyens devant l'impôt), la fiscalité peut devenir l'un des moyens essentiels par lesquels l'Etat accroît son pouvoir sur la société en une époque où la facilité d'emploi des fichiers informatiques ne s'accompagne pas de garanties juridiques suffisantes en faveur du citoyen.

Afin d'éviter des tentations néfastes pour la démocratie, il est judicieux de concevoir des impôts assis sur l'acte économique plutôt que sur la situation individuelle. A cet égard, la TVA présente moins de risque que l'impôt sur le revenu, un impôt sur les successions est plus logique que la taxation annuelle de la fortune.

Le débat sur la fiscalité permet de rappeler que la responsabilité des citoyens est un gage essentiel de démocratie, mieux, permet de vivifier cet élémentaire comportement de la vie sociale qu'est le civisme.

### *L'impôt et le civisme*

Les seuls bons impôts sont ceux qui engendrent naturellement peu de fraude. Celle qui s'attache à l'IRPP représente environ le tiers de son produit, proportion considérable.

Chaque réforme apporte son lot de solutions contre la fraude avec des résultats peu probants depuis trente ans. La fraude sur la TVA, de l'ordre de 10 à 12 %, semble modérée en comparaison, et pourrait sans doute être réduite de manière significative si les moyens de l'administration fiscale étaient mieux employés à la surveillance de l'imposition indirecte.

L'IRPP est avant tout un impôt sur le salaire et un impôt réduisant tout revenu à l'apparence d'un salaire facilement calculable. Alors chacun façonne comme il le peut une façade impeccable derrière laquelle s'abritent, d'autant plus que l'impôt semble lourd, avantages divers et revenus « au noir ». Bref, nous subissons chaque année davantage le charme discret de l'économie duale.

Le bon sens commande d'enlever toutes justifications morales à la fraude, voire de développer en France l'esprit civique, bien essoufflé quand il s'agit d'affaires fiscales.

Trois conditions sont nécessaires à cet égard ; les Français doivent avoir l'impression :

- de ne pas être taxés à un niveau insupportable ;
- d'être taxés en fonction des besoins économiques du pays ;
- d'être taxés équitablement.

L'IRPP ne remplit aucune de ces conditions et pourtant il reste encore, dans l'inconscient collectif, l'impôt de la justice fiscale.

### *L'impôt et la solidarité*

Si, à l'origine, l'impôt ne sert qu'à remplir les caisses de l'Etat, il apparaît au XX<sup>e</sup> siècle comme un instrument possible de redistribution des richesses entre les citoyens.

Historiquement, la notion de solidarité est introduite dans les finances publiques par le biais de la fiscalité, essentiellement celle touchant les revenus. Mais depuis la Libération, on cherche à redistribuer « le gâteau », d'abord par les transferts sociaux et des prestations diverses, et ensuite seulement à travers le système fiscal.

L'impôt sur le revenu, fraudé comme on l'a vu, au rendement faible par rapport au budget social de la nation, apparaît davantage



comme un reliquat des tentatives égalitaires du début du siècle que comme l'instrument adéquat d'une nécessaire redistribution.

L'illusion entretenue à cet égard par l'IRPP est accentuée par l'absurdité du système de quotient familial. L'économie d'impôt accordée par la collectivité grâce au quotient familial est d'autant plus importante que les revenus de la famille sont élevés. Malgré le plafonnement à 7 500 F par demi-part décidé pour 1982, la répartition de l'aide fiscale n'en reste pas moins inégalitaire.

— 60 % de celle-ci bénéficie à un quart de familles et les 2,2 % de familles les plus aisées, visées par le plafonnement, bénéficieront de 11,5 % de l'aide, au lieu de 17 % auparavant.

On le voit bien, la suppression de l'impôt sur le revenu ne mettrait nullement en cause la mission de redistribution qui incombe naturellement à l'Etat ; celui-ci peut imaginer, pour ce faire, une politique sociale hardie.

L'impôt doit cesser d'être en ce domaine l'alibi de nos bonnes consciences. Il serait déjà très important que la structure fiscale française ne soit pas en contradiction avec les objectifs de liberté et d'équité si souvent proclamés. La TVA, qui est un impôt de liberté, peut être aménagée plus équitablement grâce à des taux progressifs. L'impôt sur les successions, qui s'inspire de l'égalité, doit pouvoir être accepté par le citoyen s'il est conforme aux traditions et au bon sens de ce pays.

L'IRPP ne remplissant guère le seul rôle qui justifie encore son maintien dans la structure fiscale française, sa suppression peut être décisive pour transformer en profondeur des comportements économiques et sociaux hérités du XIX<sup>e</sup> siècle.

## II. — RÉVOLUTION DES COMPORTEMENTS

Dès lors qu'il ne remplit pas bien son rôle de redistribution, l'impôt, dit de la justice fiscale, est le prélèvement le moins accepté par les Français. Mais les expériences étrangères (Grande-Bretagne, Suède, notamment) soulignent également son caractère anti-économique, au regard des exigences des sociétés postindustrielles.

Celles-ci en effet ont dû faire face à une révolution technologique sans précédent qui ne s'est guère accompagnée d'une transformation équivalente des comportements sociaux, des règles de la gestion publique, de la formation et de l'information des citoyens et, ce qui est moins étonnant, des pensées économiques.

Aujourd'hui pourtant, les responsables des nations occidentales

sont obligés de constater que les recettes traditionnelles échouent, quels qu'en soient les inspirateurs.

La transformation profonde de notre fiscalité peut être l'occasion de privilégier enfin dans nos comportements économiques et sociaux l'initiative, la cohérence et la simplicité.

### *L'impôt et le coût d'entreprendre*

Répétons-le, la fiscalité n'est pas neutre. Elle représente une arme décisive pour orienter l'activité, encourager l'esprit d'entreprise... ou le décourager.

La finalité de l'impôt ne doit être ni de jouer les redresseurs de torts dans une complexité qui finit par être une hypocrisie, ni de paralyser l'activité qui le supporte.

Une nouvelle fiscalité peut favoriser l'initiative et l'esprit d'entreprise, à condition que l'individu dispose de *tout* le produit de son effort et puisse le répartir librement entre une dépense et la constitution d'un capital.

L'impôt sur le revenu enlève toute rationalité aux actes des agents économiques ; à travail égal il n'y a pas salaire net égal, non seulement en raison de la fraude et du quotient familial mais aussi du fait de multiples abattements et déductions qui s'appliquent à la base de l'impôt. Quatre-vingt-dix catégories de salariés recensées bénéficient de cette générosité et les professions non salariales ne leur cèdent en rien sur ce point.

Toute politique en faveur de l'épargne ou de la création d'entreprises est ainsi handicapée dès le début par cette trouble complexité.

Certaines écoles économiques, les post-keynésiens notamment, ont considéré qu'il fallait par le biais de la fiscalité décourager la formation de ce qu'ils qualifiaient « d'épargne excessive et stérile ».

Aujourd'hui, nous cherchons au contraire à favoriser l'épargne, dont la faiblesse durable s'est traduite par une stagnation des investissements. Pour encourager les actes d'épargne individuelle, que n'a-t-on imaginé ! Détaxer réellement l'épargne implique en fait de remplacer l'imposition du revenu par celle de la dépense.

Parce que le mythe de l'impôt sur le revenu a tenu bon depuis l'après-guerre, la France a préféré exonérer un certain nombre de placements, sans, bien entendu, que cette manière d'échapper à l'impôt ait l'effet attendu sur le comportement des épargnants. On oubliait seulement que ceux-ci sont également des consommateurs et qu'il est vain de diviser artificiellement le comportement des acteurs économiques en fonction de la destination de leur revenu.

L'exemple des salariés voulant « se mettre à leur compte » est significatif ; combien de cadres n'ont pu réaliser leur rêve de créer une entreprise, et donc des emplois, faute d'avoir pu constituer une épargne suffisante, à partir de revenus sérieusement amputés par l'IRPP.

De même, le principe de la progressivité inspiré du souci d'égalisation trouve vite ses limites. Car de deux choses l'une : ou bien ce souci est poussé jusqu'à sa logique ultime et entraîne une fuite des cerveaux, décourage l'initiative ; ou bien il est appliqué, comme en France, avec modération (les tranches élevées du barème sont les plus étalées) et le fisc, sans gêner les vrais riches, pénalise en priorité ces faux riches que sont les salariés du milieu de l'échelle sociale, et n'assure guère de redistribution significative en faveur des vrais pauvres.

### *L'impôt et la gestion publique*

Pénalisant l'initiative individuelle par sa complexité et son archaïsme, la fiscalité actuelle ne favorise pas non plus la cohérence des politiques économiques et budgétaires suivies par l'Etat.

La théorie selon laquelle l'impôt indirect, la TVA, serait inflationniste et l'impôt annuel sur le revenu anti-inflationniste, s'intègre à la liste des idées reçues qui ne rencontrent depuis des années aucune démonstration convaincante.

Certes, un choix délibéré en faveur de l'imposition indirecte supposerait une hausse de la TVA de un ou deux points et la création d'un taux élevé sur les produits de luxe. La hausse des prix qui résulterait de ces mesures serait mécanique, mais il ne s'agirait en aucune façon d'une contribution durable au phénomène inflationniste qui mine la société française.

A cet égard, les effets pervers de l'impôt sur le revenu sont particulièrement étendus. Le décalage entre la date de paiement de l'impôt et celle de l'établissement de l'assiette incite Pouvoirs publics et particuliers à jouer le jeu insidieux du rattrapage et de l'anticipation. Ne voit-on pas que les citoyens organisés, que les groupes de pression cherchent à se prémunir de l'impôt et y réussissent le plus souvent au détriment du niveau des prix ?

Contrairement à des impôts « clairs » comme la TVA, l'impôt sur les sociétés ou l'impôt sur les successions, l'IRPP n'impose pas une gestion rigoureuse de la part de l'Etat. La hausse de la TVA a des conséquences immédiates sur l'indice des prix ; le taux d'imposition des sociétés est fixé une bonne fois pour toutes. Par contre l'impôt

sur le revenu peut être « aménagé » au gré des besoins conjoncturels ou des *a priori* politiques. Il est devenu une facilité budgétaire à laquelle on recourt sans souci primordial de rigueur et de cohérence ; que l'on songe, par exemple, à l'influence de l'IRPP dans le choix du départ en retraite : au moment où le gouvernement souhaite avancer l'âge de la retraite, l'échéance fiscale de « l'année suivante » dissuade à merveille les salariés de répondre à ce vœu.

### *L'impôt et la simplicité*

Je l'ai souvent affirmé, une fiscalité est utile pour l'économie et la société si elle est acceptée et si elle est simple. Pour ce faire, elle doit être fondée sur des assiettes clairement déterminées et sur des modalités de recouvrement respectant le citoyen.

C'est pourquoi je propose depuis huit ans de supprimer l'impôt sur le revenu et de simplifier nos finances publiques ; les recettes seraient constituées pour plus de la moitié par la TVA, dont les taux pourraient davantage être fixés en fonction de l'utilité sociale des biens auxquels ils s'appliquent. L'impôt sur les sociétés étant maintenu, les dissolutions de sociétés dont les activités seraient reprises par des individus pourraient être réprimées, au besoin, par application de la théorie de l'abus de droit. Dans un deuxième temps, la fiscalité des sociétés de personnes devrait être aménagée.

L'autre volet de cette réforme traiterait de l'imposition du capital, sujet que l'opinion française n'aime guère examiner en face. Seule la suppression de l'IRPP peut offrir l'occasion aux Pouvoirs publics de démontrer aux contribuables « libérés » la nécessité d'une imposition du capital, juste socialement et non pénalisante pour l'initiative.

De ce point de vue, un véritable impôt sur les successions peut être proposé. Par rapport à l'impôt annuel sur la fortune — pierre ajoutée à l'édifice bureaucratique — une telle taxation possède l'avantage d'assurer un rendement satisfaisant, d'être économiquement logique et moralement juste. Le rapport Méraud, publié en 1979 et laissé dans les tiroirs, soulignait l'intérêt et le réalisme d'une telle refonte.

Malgré d'incessantes retouches, la fiscalité est accumulation davantage que système. Ainsi sa réforme, toujours annoncée, risque de n'être jamais faite, surtout si l'on veut investir l'impôt d'une symbolique et de tâches qui ne sont pas les siennes. Son seul rôle

devrait être d'alimenter les caisses de l'Etat, sans plus d'ambition morale ou idéologique, en freinant le moins possible l'activité économique et en atteignant le moins possible la liberté de l'individu de choisir l'usage qu'il fera du fruit de son travail. Il revient à l'Etat de répondre par sa cohérence et sa générosité à l'attente collective d'une plus grande solidarité.

Les idées de bons sens — commun si l'on veut — deviennent des idées neuves dans une civilisation qui accumule les complications et les techniques, sans découvrir le moindre sagesse et la moindre lueur sur sa destination. Essayons, avec l'impôt, de ne pas nous empoisonner de théories et d'illustrer les vertus de la simplicité et de l'initiative.

A bien voir, ce serait une révolution !

**RÉSUMÉ.** — *L'impôt sur le revenu est un reliquat des tentatives égalitaristes du début du siècle et non le moyen adéquat d'une nécessaire redistribution des richesses entre les citoyens.*

*Complicé et tenant une place réduite (10 %) dans l'ensemble des prélèvements obligatoires, l'IRPP ne peut être l'impôt de la justice fiscale.*

*Rendant inévitable la dialectique « fraudes-contrôles », il n'est pas l'impôt de la démocratie et de la responsabilité des citoyens.*

*Décourageant l'initiative et contribuant à l'inflation, il n'est plus adapté aux besoins des sociétés postindustrielles.*

*Une fiscalité de liberté suppose la suppression de l'impôt sur le revenu, afin que le citoyen puisse disposer de tout son revenu et choisisse librement, soit de consommer, soit de constituer un capital. Dans le premier cas, il est taxé sur les dépenses, dans le deuxième, le capital qu'il constitue est imposé au moment des successions, dans le cadre d'une fiscalité renouvelée, moralement juste et économiquement efficiente.*

**Michel JOBERT. — Taxation and progress : the suppression of income tax.**

The income tax is what remains of some attempts at the beginning of this century to achieve more equality and cannot be held as an adequate mean of redistributive wealth among citizens.

Being at the same time most sophisticated and representing only a small part percentage (10 %) of all the taxes, the income tax cannot be considered as a mean to fiscal justice.

It leads inevitably to the well-known dialectical-effect « fraud and controls », and this is not a tax for the purpose of democracy, which sets the citizen in front of his own responsibility.

Moreover it largely contributes to prevent any kind of private initiative and to speed up inflation-tendencies ; therefore, it is no more adapted to the requirements of postindustrial societies.

The necessities of freedom imply that the income tax would be suppressed. In order that each citizen may dispose of the whole amount of his income and be able to choose freely whether to spend it or to capitalize.

In the first case, the taxes will be paid on the expenses. In the second case, there will be taxes on the capitalized-amount under the form of a new death-duties-system.

This will prove to be both fair on the grounds of morality and more efficiency economically speaking.

# *Dossier*

établi par Robert BERTRAND

- I. — Les composantes de la pression fiscale.
- II. — Etat des inégalités devant l'impôt.
- III. — Eléments sur la fraude fiscale.
- IV. — Organigramme commenté de l'administration fiscale.
- V. — Le niveau des prélèvements obligatoires dans les principaux pays industrialisés.

## I. — LES COMPOSANTES DE LA PRESSION FISCALE

Le tableau suivant récapitule les divers prélèvements obligatoires. L'ensemble de tous les prélèvements représente en 1980 environ 48 % du revenu national. Il était de 36 % vingt ans plus tôt. Parmi ces prélèvements, l'impôt frappe inégalement les contribuables : il n'y a pas de barème général et les récapitulations statistiques sont insuffisantes pour fournir une synthèse des multiples barèmes. Il en va ainsi des impôts locaux, qui sont déterminés par chaque collectivité locale.

Les droits de douane, eux, sont uniformes pour toute la France, mais différenciés selon les produits, ceci dans un grand détail. Il y a lieu de noter que la TVA frappe les produits importés (cependant que les produits exportés sont détaxés).

*Montant des divers prélèvements effectués par le système redistributif  
et part de chacun dans le revenu national*

	1960	1980	1980
	en % du revenu national	en % du revenu national	en milliards de francs
<i>Impôts liés à la production et l'importation</i>			
TVA	7,5	10,0	245
Autres impôts sur les produits <sup>(a)</sup>	6,7	3,9	96
Impôts sur les salaires et la main-d'œuvre <sup>(b)</sup>	1,7	1,0	25
Taxe professionnelle et autres impôts liés à la production <sup>(c)</sup>	1,7	2,0	48
Droit de douane <sup>(d)</sup>	0,5		(0,2)
— Prélèvements pour la CEE		— 0,4	— 10
— Subventions d'exploitation	— 1,8	— 2,1	— 52
<b>Total</b>	<b>16,3</b>	<b>14,3</b>	<b>352</b>
<i>Impôts courants sur le revenu et le patrimoine</i>			
Impôt sur le bénéfice des sociétés	2,1	2,4	59
Impôt sur le revenu	2,8	4,8	118
Autres (impôt foncier, taxe d'habitation, enregistrement, succession, ...) <sup>(e)</sup>	1,9	2,5	61
<b>Total</b>	<b>6,8</b>	<b>9,7</b>	<b>239</b>
<i>Cotisations sociales</i>			
Régimes de base de Sécurité sociale <sup>(f)</sup>	9,4	16,5	406
Retraites complémentaires	0,9	2,5	61
Assurance-chômage	0,2	1,0	26
Sociétés mutualistes	0,2	0,4	10
Régimes gérés directement par les employeurs (fonctionnaires, etc.)	2,7	3,5	85
<b>Total</b>	<b>13,4</b>	<b>23,9</b>	<b>588</b>

<sup>(a)</sup> Taxe intérieure sur les produits pétroliers, taxes sur les alcools, sur le tabac.

<sup>(b)</sup> Taxe sur les salaires, là où elle subsiste (12 milliards en 1979), taxe d'apprentissage, formation continue...

<sup>(c)</sup> La taxe professionnelle représente un peu plus de la moitié de ce montant : 25 milliards.

*(Voir suite des notes, page 119).*

Source : Comptes de la Nation.



L'impôt sur le revenu est progressif.

*Taux d'imposition pour différents niveaux de revenu  
(pour une part fiscale, en 1980)*

Revenu imposable <sup>(a)</sup>	Taux dans la tranche la plus élevée atteinte	Montant de l'impôt	Taux d'imposition <sup>(b)</sup>
15 000	15 %	625 F	4,2 % (3,0 %)
50 000	40 -	10 503 -	21,0 - (15,1 -)
100 000	45 -	31 856 -	31,9 - (22,9 -)
200 000	60 -	89 157 -	44,6 - (32,1 -)

<sup>(a)</sup> Il s'agit du revenu après les éventuels abattements et déductions. En salaires, 15 000 F de revenu imposable équivalent à 20 833 F.

<sup>(b)</sup> Compte tenu des abattements qui diffèrent selon le type de revenus, le taux de l'impôt par rapport au revenu total diffère aussi. Nous indiquons ici ce taux rapporté au revenu imposable, suivi, entre parenthèses, du taux correspondant pour un revenu entièrement constitué de salaires.

Source : CERC, n° 58.

Dans ces conditions ce sont les personnes qui ont le plus de revenus qui paient le plus d'impôt. La situation est un peu plus compliquée que ne le suggère le tableau ci-dessus, car le nombre de personnes au foyer intervient dans le calcul de l'impôt. Si l'on classe les foyers en fonction de leur revenu imposable, on peut tracer la figure ci-après. Les 10 % qui ont les plus forts revenus paient environ les deux tiers du total de l'impôt, soit encore 22 % de leur revenu imposable. (Parmi eux, quelque 35 000 contribuables, soit 0,2 % de la population, paient plus de 400 000 F d'impôt, soit 45 % de leur revenu, soit encore 10 % de la masse de l'impôt.) Les 50 % au revenu le plus élevé paient 97 % de l'impôt. A l'opposé, les 30 % les moins riches ne sont pas imposés, tandis que dix autres pour cent ne sont pas imposés eu égard à la taille de leur foyer, bien qu'ayant un revenu pour lequel une personne seule ou un couple sans enfants le serait.

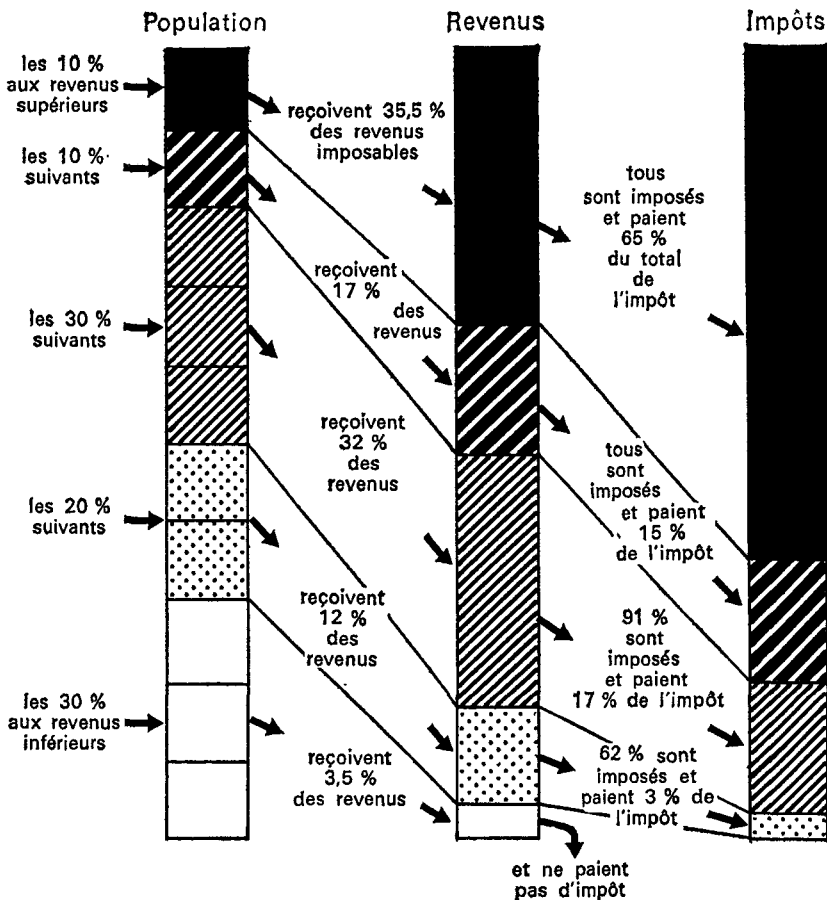
(Suite des notes de la page précédente).

<sup>(d)</sup> Les droits de douane ne sont pratiquement plus perçus au profit de l'Etat, mais directement au profit de la CEE. En 1980, celle-ci a ainsi reçu 6 milliards, s'ajoutant aux 10 figurant ici et prélevés sur le budget de l'Etat.

<sup>(e)</sup> En 1979, la taxe d'habitation représentait 14 milliards, l'impôt foncier 12 milliards (à quoi s'ajoutaient 2,8 milliards de taxe d'enlèvement des ordures ménagères), les droits sur les successions et mutations 6 milliards, les droits sur les transactions mobilières et immobilières 13 milliards, etc.

<sup>(f)</sup> Assurance-maladie, assurance-vieillesse, allocations familiales.

**Répartition comparée des foyers  
de leurs revenus imposables et de leurs impôts  
en fonction du montant de revenu**



Source : CERC, n° 58.

Croissant avec le montant du revenu, l'impôt a un effet égalisateur. Cet effet est visible sur le revenu moyen des catégories socioprofessionnelles : ce sont en effet celles dont le revenu moyen est le plus élevé qui en paient le plus fort pourcentage sous forme d'impôt.

Sa progressivité apparaît plus nettement si, toutes catégories confondues, on classe les foyers en fonction de leur revenu comme ci-dessus.

Parmi les inégalités de l'impôt, quatre seront observées : la pression fiscale, l'assiette, le quotient familial et la TVA.

1. — *Pression fiscale par catégorie socioprofessionnelle*  
(Impôt sur le revenu en 1975)

	Pro- portion des foyers imposés	Part de l'impôt		
		dans le revenu imposable		dans les ressources totales de la catégorie
		des foyers imposés	de l'en- semble de la catégorie	
Exploitants agricoles	29	20,3	7,0	1,7
Salariés agricoles	40	6,6	4,4	1,4
Professions indépendantes	85	22,5	22,1	9,1
Cadres supérieurs	97	19,8	19,8	8,4
Employés	78	9,7	8,8	3,2
Ouvriers	67	7,2	5,9	1,9
Retraités	52	11,1	9,4	3,0
Autres inactifs	10	13,0	8,4	3,0
Ensemble	60	13,5	12,1	4,5

Sources : DGI (Modèle MIR 4) et INSEE (*Ressources des ménages par catégorie socioprofessionnelle*).

2. — *L'assiette effective de l'impôt*, c'est-à-dire le chiffre auquel s'applique le barème, ne représente pas la moitié des ressources avant impôt : exactement 45 % en 1975 ainsi que le montre le tableau suivant :

*Revenu imposable par rapport aux ressources totales des ménages*  
(en 1975)  
(en milliards de francs)

Catégories socioprofessionnelles	Revenu imposable	Ressources totales	%
Exploitants agricoles	20,4	59,3	34
Salariés agricoles	3,9	9,3	42
Professions indépendantes	81,6	168,8	48
Cadres supérieurs	66,7	127,8	52
Cadres moyens	84,7	172,1	49
Employés	48,1	106,4	45
Ouvriers	113,4	243,6	47
Inactifs	87,6	240,9	36
Ensemble	506,6	1 128,2	45

A cet écart, trois explications :

- les ressources totales incluent des revenus non imposables (prestations sociales) ;
- certains revenus échappent en partie à l'impôt du fait de leur sous-évaluation (bénéfices) ;
- sur les montants connus de l'administration, divers abattements ou exonérations sont pratiqués (salaires, retraites, bénéfices contrôlés par un centre de gestion, etc.).

### 3. — *Le quotient familial*

Créé en 1947, il tient compte de la situation de famille. Une famille paie moins d'impôt qu'un célibataire qui aurait le même revenu. C'est une aide à la famille qui augmente avec le niveau de revenu. Elle est désormais plafonnée.

#### *Incidence de l'attribution d'une demi-part supplémentaire aux familles ayant au moins trois enfants à charge*

Revenu imposable (en 1979)	Situation actuelle	Après octroi d'une demi-part	Différence (en %)
<i>Nombre de foyers imposés (en milliers)</i>			
Moins de 10 000 F	0	0	— 100
10 000 à 15 000 —	3	0	
15 000 à 25 000 —	101	23	— 77
25 000 à 50 000 —	1 326	1 077	— 19
Plus de 50 000 —	1 457	1 457	— 0
Ensemble	2 887	2 557	— 11
<i>Montant de l'impôt (en millions de francs)</i>			
Moins de 10 000 F	0	0	
10 000 à 15 000 —	2	0	— 100
15 000 à 25 000 —	58	10	— 83
25 000 à 50 000 —	2 552	1 611	— 37
Plus de 50 000 —	26 328	22 957	— 13
Ensemble	28 940	24 568	— 15

Source : Le modèle d'impôt sur le revenu MIR 4, *Statistiques et études financières*, série orange, n° 1946.

## 4. — La TVA

Contrairement à ce que l'on croit souvent, l'existence de taux de TVA différents selon les produits ne paraît pas conduire à des taux de prélèvements très différents selon la catégorie sociale ou le niveau de consommation. Le tableau suivant nous montre des taux de prélèvements remarquablement voisins, alors que le taux de la taxe va de 6,5 à 25 % selon les produits :

*Poids de la TVA en pourcentage de la consommation  
selon le niveau de revenu en 1969 et selon la catégorie socioprofessionnelle*

Ensemble	11,3
Par montant de revenu :	
Moins de 10 000 F	10,7
de 10 à 15 000 —	11,3
de 15 à 20 000 —	11,1
de 20 à 30 000 —	11,4
de 30 à 50 000 —	11,7
Plus de 50 000 —	11,5
Par catégorie socioprofessionnelle :	
Agriculteurs	9,4
Salariés agricoles	10,6
Indépendants	11,9
Cadres supérieurs	11,7
Cadres moyens	11,8
Employés	11,6
Ouvriers	11,3
Inactifs	11,1

Source : Direction de la Prévision.

C'est qu'en effet les produits dits « de première nécessité » qui sont taxés à un taux modéré sont consommés par tout le monde. Mais tout le monde aussi consomme en bonne part les produits taxés au taux normal, tandis que les produits de luxe ne représentent de toute façon qu'une faible part de la consommation, même dans les classes aisées.

Finalement dans une de ses hypothèses le CERC a abouti à l'établissement du tableau des prélèvements suivants (voir p. 124).

Le revenu primaire qui sert de départ dans ce tableau est celui considéré par les comptes nationaux : les cotisations sociales sont supposées être à la charge des travailleurs. Il est donc plus étendu que la rémunération directe qui ne compte que ce que les ménages ont effectivement perçu. Les extrêmes sont d'un côté les exploitants agricoles qui ne versent que 22,8 % de leurs revenus primaires et de l'autre les ouvriers qui en versent 49,2 %.

*Prélèvements rapportés au revenu primaire des ménages en 1976*

	Revenu primaire	Impôts directs	Impôts indirects	Cotisations sociales	Total
0. Exploitants agricoles	100	4,4	8,4	10,0	22,8
1. Salariés agricoles	100	2,2	13,2	30,8	46,2
2. Professions indépendantes	100	11,7	6,3	8,6	26,6
3. Cadres supérieurs	100	12,6	9,6	19,6	41,8
4. Cadres moyens	100	7,5	24,5	24,5	44,5
5. Employés	100	4,7	13,2	27,3	45,2
6. Ouvriers	100	3,2	13,2	32,8	49,2
7. Inactifs					
y compris retraités	100	5,4	11,2	7,1	23,6
non compris retraités	100	11,0	23,0	14,5	48,5
Ensemble	100	7,6	12,1	21,7	41,4

Ce calcul résulte de l'une des *hypothèses* possibles : cotisations sociales — patronales et salariales — supportées par les travailleurs et TVA et autres taxes, par les consommateurs. Avec des hypothèses différentes, chaque catégorie participe différemment à ces prélèvements, comme travailleur ou consommateur. Les résultats sont alors différents.

Source : CERC, n° 58.

## II. — ÉTAT DES INÉGALITÉS DEVANT L'IMPÔT

Les contribuables sont inégaux devant l'impôt lorsque, percevant des revenus de même niveau, le résultat des impositions est différent selon la nature des revenus.

Ainsi, par exemple, les revenus tirés des traitements et salaires sont taxés progressivement après avoir bénéficié de certains abattements, les revenus fonciers et les revenus des capitaux mobiliers subissent un sort différent pour de multiples raisons, historiques notamment : selon les époques l'accent a été mis sur la politique en faveur de la famille, de l'investissement ou de certaines professions. L'ensemble des régimes d'imposition étant rarement remis en cause, des strates d'impôt aux orientations parfois divergentes se superposent. Ces dernières années le Centre d'Étude des Revenus et des Coûts (CERC) et, depuis sa création en 1971, le conseil des impôts ont dressé un bilan permettant une meilleure connaissance des revenus avant et après impôts.

Les inégalités proviennent des textes législatifs relatifs à l'impôt sur

le revenu qui édictent un certain nombre de mesures dérogatoires prenant la forme soit d'exonération, soit de réduction de l'assiette ou des taux de l'impôt. Indépendamment de cela, des minorations de revenus peuvent provenir de l'utilisation, légale mais abusive, de certaines lacunes de la réglementation. Cette forme d'évasion fiscale peut accroître les minorations provenant également du défaut de paiement de l'impôt, des retards apportés à ce paiement, des erreurs, des omissions et de la fraude.

Les exonérations recensées par le conseil des impôts sont les suivantes :

- exonération des bénéfiques agricoles dans les départements d'outre-mer ;
- exonération des prestations familiales, des indemnités journalières de Sécurité sociale, de l'aide publique couvrant le risque chômage ;
- exonération de certaines pensions militaires, retraite du combattant, retraite mutualiste des anciens combattants ;
- exonération des primes de transport ;
- exonération du revenu des locaux d'habitation dont le propriétaire se réserve la jouissance ;
- exonération du revenu des bâtiments ruraux ;
- non-imposition des primes à la construction ;
- exonération des sommes attribuées aux salariés au titre de la participation aux fruits de l'expansion des entreprises ;
- exonération des revenus de certains placements (livrets A de caisse d'épargne, comptes d'épargne à long terme, arrérages de l'emprunt d'Etat 4,5 % 1973...);
- prélèvement forfaitaire libératoire de 25 % ou 33 1/3 % (porté à 40 % en 1978) sur les produits de placements à revenu fixe ;
- abattement de 3 000 F sur le revenu imposable des obligations ;
- régime de taxation libératoire de 33 1/3 % pour certains profits immobiliers.

Dans d'autres cas, une analyse préalable permet aisément de conclure au même classement. On peut en donner plusieurs exemples :

- Les déductions fiscales comme la possibilité de déduire du revenu net global certaines dépenses afférentes à l'habitation principale avantagent les propriétaires.

- Les régimes forfaitaires d'imposition en matière de bénéfices non commerciaux et de bénéfices agricoles se justifient certes par un souci de simplification administrative mais sont généralement plus favorables qu'une imposition au bénéfice réel.

- Certaines déductions opérées sur des revenus catégoriels, en raison de leur caractère forfaitaire, aboutissent en général dans les faits à accorder des avantages supérieurs à ceux qui résulteraient de l'application d'un système de frais réels (exemple : déductions forfaitaires de 20 % des revenus des propriétés rurales et 25 % des revenus des propriétés urbaines ; déductions forfaitaires supplémentaires pour frais professionnels au bénéfice de certains salariés).

• Le quotient familial, l'abattement de 20 % dont bénéficient les titulaires des traitements et salaires, l'abattement forfaitaire en faveur des adhérents des Centres de gestion agréés, la déduction de 10 % pour frais professionnels en faveur des salariés, l'avoir fiscal, la déduction des cotisations obligatoires des assurés sociaux, les exonérations partielles ou totales en faveur des indemnités ou des rentes constituent autant de mesures en faveur de leurs bénéficiaires, qui font les inégalités devant l'impôt.

L'étude de l'exactitude des déclarations de revenus à partir d'un échantillon représentatif de contribuables (40 000 foyers fiscaux imposés au titre de leurs revenus de 1971) donne un aperçu des différences de traitement des contribuables (cf. tableau en annexe).

Les résultats d'ensemble peuvent se résumer aux trois indications suivantes :

1. — *Incidence globale de la nature du revenu  
sur les résultats des vérifications  
(premier échantillon, revenus de 1971)*

Catégorie de revenu dominant	Répartition des foyers fiscaux imposés en %	Répartition des bases d'imposition avant vérification en %	Répartition des rappels d'impôt en %
Traitements, salaires, pensions, rentes viagères et « autres revenus »	88,2	80,4	31,6
BIC, BNC, revenus de capitaux mobiliers, revenus fonciers	11,8	19,6	68,4
Ensemble	100	100	100

(Source : Quatrième rapport du conseil des impôts.)

Les BIC, BNC, revenus de capitaux mobiliers, revenus fonciers représentent 20 % des bases d'impositions et les deux tiers des rappels d'impôts.



2. — *Répartition des foyers fiscaux classés  
par nature de revenu dominant  
selon la proportion de contribuables  
ayant fait l'objet d'un redressement  
(premier échantillon, revenus de 1971)*

Ordre de grandeur de la proportion de contribuables ayant fait l'objet d'un redressement dans chaque groupe (fréquence des redressements)	Nature du revenu dominant (avec entre parenthèses la proportion exacte de contribuables ayant fait l'objet d'un redressement dans chaque groupe)
Moins de 20 %	Traitements, salaires, pensions et rentes viagères (18,2 %)
Comprise entre 20 et 40 %	Revenus de capitaux mobiliers (32,5 %) <sup>(1)</sup>
Entre 40 et 60 %	BIC (régime du forfait) (43,1 %) BNC (évaluation administrative) (45,2 %)
Plus de 60 %	Revenus fonciers (50,6 %) <sup>(1)</sup> BIC (bénéfice réel et réel simplifié) (78,5 %) BNC (déclaration contrôlée) (85,2 %)

<sup>(1)</sup> Il existe une certaine marge d'incertitude sur ces résultats obtenus à partir d'un nombre relativement réduit d'observations.

(Source : Quatrième rapport du conseil des impôts.)

On peut distinguer quatre groupes de foyers fiscaux parmi les contribuables classés par nature de revenu dominant, selon la proportion de contribuables ayant fait l'objet d'un redressement dans chaque groupe.

**Résultats d'ensemble calculés à partir des résultats du premier trimestre 1971**  
**(Revenus imposés de 1971 par nature de revenu dominant)**

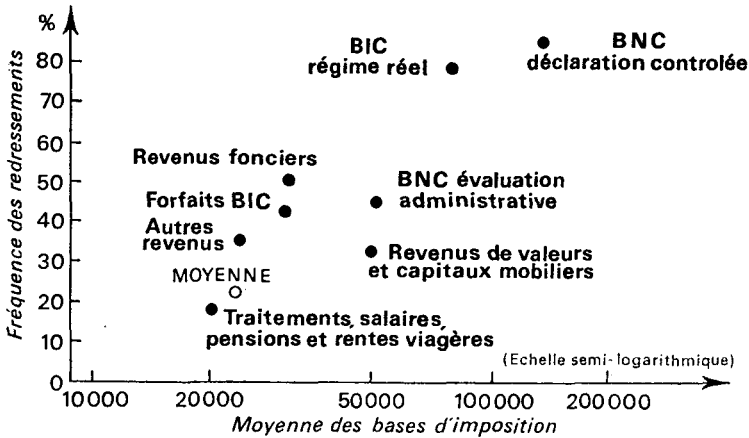
Nature de revenu dominant	Nombre et bases d'imposition des foyers fiscaux imposés (avant vérification)				Redressements opérés (1)				
	Nombre de foyers fiscaux imposés	Répartition du nombre de foyers fiscaux imposés (en %)	Montant des bases d'imposition (en millions de francs)	Répartition des bases d'imposition (en %)	Nombre	Pourcentage de contribuables qui auraient fait l'objet d'un redressement	Taux moyen de rehaussement des contribuables qui auraient fait l'objet d'un redressement	Taux moyen de rehaussement en % des bases d'imposition de la catégorie	Mo des reb sen de d'i siti (en fra
Traitements, salaires, pensions et rentes viagères	9 372 600	86,3	186 885	78,3	1 701 500	18,2	10,3	2,4	2
BIC forfaits	780 400	7,2	20 035	8,4	336 000	43,1	43,8	20,3	12
BIC régime réel	146 400	1,3	10 044	4,2	114 900	78,5	21,9	17,4	15
BNC évaluation administrative	122 700	1,1	5 857	2,5	55 500	45,2	21,9	10,5	11
BNC déclaration contrôlée	31 400	0,3	3 808	1,6	26 700	85,2	16,1	14,1	20
Revenus fonciers	116 500	1,1	3 184	1,3	59 000	50,6	32,1	17,1	9
Revenus de capitaux mobiliers	76 400	0,7	3 759	1,6	24 800	32,5	14,6	7,3	11
Autres revenus (2)	214 200	2,0	5 094	2,1	74 700	34,8	12,3	4,9	3
<b>Total</b>	<b>10 860 600</b>	<b>100</b>	<b>238 666</b>	<b>100</b>	<b>2 393 100</b>	<b>22,0</b>	<b>17,4</b>	<b>5,2</b>	<b>5</b>

(1) Redressements ne portant pas nécessairement sur le revenu dominant des foyers fiscaux classés.

(2) Notamment bénéfices agricoles, rémunérations de gérants et associés, profits immobiliers, plus-values hors de France.

3. — *Fréquence des redressements  
selon la nature du revenu dominant  
et le montant du revenu*

(premier échantillon, revenus de 1971) (graphique n° 7)



La proportion de contribuables ayant fait l'objet d'un redressement varie de 18 % pour les foyers fiscaux percevant à titre de revenu dominant des traitements, salaires, pensions ou rentes viagères à 85 % pour ceux dont le revenu dominant provient de bénéfices de professions non commerciales soumis au régime de la déclaration contrôlée.

### III. — ÉLÉMENTS SUR LA FRAUDE FISCALE ÉVALUATIONS DE LA FRAUDE FISCALE

1. Journal Officiel. *Questions écrites. Assemblée nationale*,  
23 novembre 1978

*Crimes et délits (fraudes fiscales)*

5650. — 2 septembre 1978. — M. Pierre Bas expose à M. le ministre de la justice qu'il a relevé, dans une lettre de la chancellerie du 15 avril 1978, un essai de mesure monétaire de ce que représente le produit des criminalités par leurs auteurs. Les fraudes fiscales arrivent en tête avec 44 483 millions de francs. Il lui demande comment se répartissent, entre les diffé-

rents crimes, les fraudes en cause. Il lui demande également à combien s'élèvent les fraudes fiscales délictueuses et quelques notions pour clarifier leur répartition.

*Réponse.* — Les recherches régulièrement poursuivies par le service d'études pénales et criminologiques sur les « coûts du crime » ont permis entre autres d'évaluer l'importance relative des fraudes fiscales. Il est à remarquer que l'évasion fiscale n'est pas prise en compte dans ces études puisque, à la différence de la fraude fiscale, elle ne correspond pas à des violations de la loi pénale. Traditionnellement, les avis d'experts autorisaient seulement des estimations très globales et, au surplus, très variables de l'importance des fraudes fiscales. La situation a été grandement améliorée grâce aux travaux du conseil des impôts, travaux qui ont servi de base aux recherches récentes sur le coût des fraudes fiscales. On est ainsi parvenu aux estimations suivantes :

Année 1975	Recettes fiscales	Esti- mation des fraudes	Montant des redres- sements	Estimation des fraudes (redres- sements déduits)
(En milliards de francs)				
Impôts sur le revenu	95,597	16,251	5,366	10,885
Impôts sur la fortune	16,425	2,463	1,791	0,672
Impôts sur la consommation	171,795	25,769	1,205	24,564
<b>Total</b>	<b>283,817</b>	<b>44,483</b>	<b>8,362</b>	<b>36,121</b>

## 2. G. Tixier et G. Gest, *Droit fiscal*, LCDJ, 1981

Il est très difficile de mesurer l'importance quantitative du phénomène de la fraude. En ce qui concerne la France, les chiffres les plus divers ont été avancés. M. Laufenburger rapportait en 1956 dans son *Traité d'économie et de législation financière* que, selon l'Administration, les rentrées fiscales seraient minorées de 40 %. Selon MM. de Brie et Charpentier (1), la fraude représenterait entre 20 et 25 % du budget : l'équivalent des

(1) Cf. sur ce point C. de BRIE et P. CHARPENTIER, *F... comme fraude fiscale*, Alain Moreau, éd., 1975.

crédits de l'Education nationale. Les travaux de Mme H. Rose (2) font apparaître un taux global de sous-évaluation des revenus des ménages égal à 23,2 %.

3. M. Fabius déclarait le 12 novembre 1981 qu'elle représentait 90 à 100 milliards de francs, l'équivalent du déficit budgétaire prévu pour 1982.

*Les non-salariés et la fraude fiscale*  
*Bénéfice estimé moyen rapporté au bénéfice déclaré moyen*  
*par les professionnels (3)*

1) Professions industrielles et commerciales		Charcutiers	1,02
		Poissonniers	1,65
Réparation de matériel et d'appareils électriques	1,55	Commerce de détail de l'habillement et des textiles	1,17
Professions diverses des industries mécaniques	1,16	Commerce de détail de la chaussure	1,04
Prothésistes	1,38	Commerce de détail du meuble	1,19
Boulangers et boulangers-pâtisseries	1,38	Commerce de détail de la quincaillerie	1,31
Pâtisseries	1,37	Commerce de détail des couleurs, droguerie	1,44
Cordonniers, bourreliers	1,79	Commerce de détail du matériel électrique	1,36
Scieries, travail mécanique du bois	1,30	Pharmaciens	1,15
Fabricants de meubles	1,59	Libraires, papetiers	1,52
Fabricants de bijouterie, joaillerie	1,95	Horlogers, bijoutiers	1,39
Entreprises de bâtiment et travaux publics	1,10	Débites de tabac	1,18
Electriciens, installateurs	1,39	Commerçants forains	1,56
Menuisiers, serruriers	1,31	Stations-service	1,16
Plombiers, couvreurs	1,25	Ventes (+ éventuellement réparations) d'automobiles	1,46
Peinture et aménagements de locaux	1,52	Réparations d'automobiles	1,24
Grossistes en produits laitiers et agricoles	1,15	Restaurants et cafés-restaurants	1,54
Marchands de bestiaux	1,33	Débites de boissons	1,31
Grossistes en fruits et légumes	1,30	Cafés-tabacs	1,40
Grossistes en boissons	0,93	Cafés associés à une autre activité	1,37
Grossistes en matières premières et machines	0,99	Hôtels avec restaurant	1,44
Commerce et réparation de cycles et motocycles	1,11	Hôtels sans restaurant	1,42
Epiceries	1,21	Transport routier de marchandises	1,06
Détaillants en fruits et légumes	1,64	Taxis	2,06
Crémiers	1,51	Laverie-blanchisserie, teinturerie de détail	1,73
Bouchers, bouchers-tripiers	1,15	Coiffeurs	1,56
		Ensemble des professions industrielles et commerciales	1,28

(2) *Economie et Statistique*, février 1971.

(3) *Le revenu des non-salariés*, CERC, n° 53, 1980.

2) <i>Professions libérales</i>		Conseils fiscaux et juridiques	1,35
		Architectes et urbanistes	1,18
Médecins généralistes	1,30	Métreurs et géomètres	1,06
Electro-radiologistes	1,33	Auto-écoles	1,34
Autres médecins spécialistes	1,28		
Chirurgiens-dentistes	1,14	Ensemble des professions	
Masseurs-kinésithérapeutes	1,17	libérales, après repondération	1,20
Vétérinaires	1,42		
Avocats	1,52		
Ingénieurs-conseils	1,05	3) <i>Ensemble des professions</i>	
Experts-comptables et comptables agréés	1,06	<i>industrielles, commerciales et libérales</i>	1,26

Le tableau ci-dessus se lit de la façon suivante : à la première ligne, le bénéfice réel des réparateurs de matériel électrique interrogés par le CERC et théoriquement représentatifs de l'ensemble de la profession est supérieur de 55 % aux déclarations faites au fisc par ces mêmes professionnels (coefficient 1,55).

Le coefficient moyen de 1,26 devient 1,28 après redressement pour tenir compte des refus de réponse et, finalement, 1,51. Cela pour les professions non salariées. Pour les salariés du fait de l'abattement — légal — de 20 %, le montant des salaires effectivement perçus dépasse en moyenne de 25 % à 30 % le montant des salaires imposés.

#### IV. — ORGANIGRAMME COMMENTÉ DE L'ADMINISTRATION FISCALE (4)

##### *Recouvrement des impôts*

Les comptables du trésor, des impôts et des douanes assurent le recouvrement des recettes du budget général de l'Etat, qui peuvent être réparties au plan fonctionnel en cinq rubriques :

- les impôts prélevés sur les revenus ;
- les impôts prélevés sur les sociétés ;
- les impôts sur la fortune ;
- les impôts sur la consommation ;
- les recettes non fiscales.

Ils assurent également le recouvrement des recettes des départements et communes, de certains établissements publics, comptes du trésor et organismes divers, qu'il s'agisse d'impôts, taxes fiscales, redevances ou taxes parafiscales.

(4) *Projet de loi de finances pour 1982 ; présentation du budget sous forme de budget de programme* (« Blanc budgétaire du ministère de l'économie et des finances »).

On peut indiquer qu'en 1980 la participation respective de chacune des trois administrations financières dans le recouvrement des recettes était la suivante :

Bénéficiaires	Réseau comptable direct du trésor	Réseau comptable de la direction générale des impôts	Réseau comptable douanes	Ensemble
Recettes recouvrées au profit du budget général de l'Etat	255,8 (39,5 %)	261,6 (40,4 %)	129,6 (20,1 %)	647 ( <sup>1</sup> ) (85,6 %)
Recettes recouvrées au profit des collectivités locales	( <sup>2</sup> ) 67,1 (88,5 %)	6,4 (8,4 %)	2,3 (3,1 %)	75,8 ( <sup>1</sup> ) (10 %)
Recettes recouvrées au profit des budgets annexes, fonds et organismes divers	8,5 (25,5 %)	16,0 (48 %)	8,8 (26,5 %)	33,3 ( <sup>1</sup> ) (4,4 %)
<b>Ensemble</b>	<b>331,4</b>	<b>284,0</b>	<b>140,7</b>	<b>756,1</b>
soit	43,8 %	37,6 %	18,6 %	100 %

(<sup>1</sup>) Pourcentages établis par rapport au total des recettes recouvrées par les 3 réseaux comptables.

(<sup>2</sup>) Montant limité aux recettes fiscales.

Il est évident que les moyens affectés par les trois administrations financières aux activités de recouvrement ne sauraient être proportionnels au montant des recettes recouvrées en raison de la diversité des modes de perception (émission de rôles, retenue à la source, régime déclaratif...) qui représentent des charges très inégales, et de l'importance plus ou moins grande, suivant les types d'impôts, des charges liées aux procédures de recouvrement forcé.

*Les comptables du trésor* assurent la perception de l'ensemble des impôts directs perçus par voie de rôles, de l'impôt sur les sociétés, de la taxe sur les salaires et des créances non fiscales de l'Etat. Comme l'organisation des rapports financiers entre l'Etat et les collectivités locales fait passer par le trésor public l'intégralité des produits fiscaux de ces dernières, ils recouvrent également les impôts directs locaux. Enfin, les comptables du trésor sont chargés du recouvrement des amendes et condamnations pécuniaires.

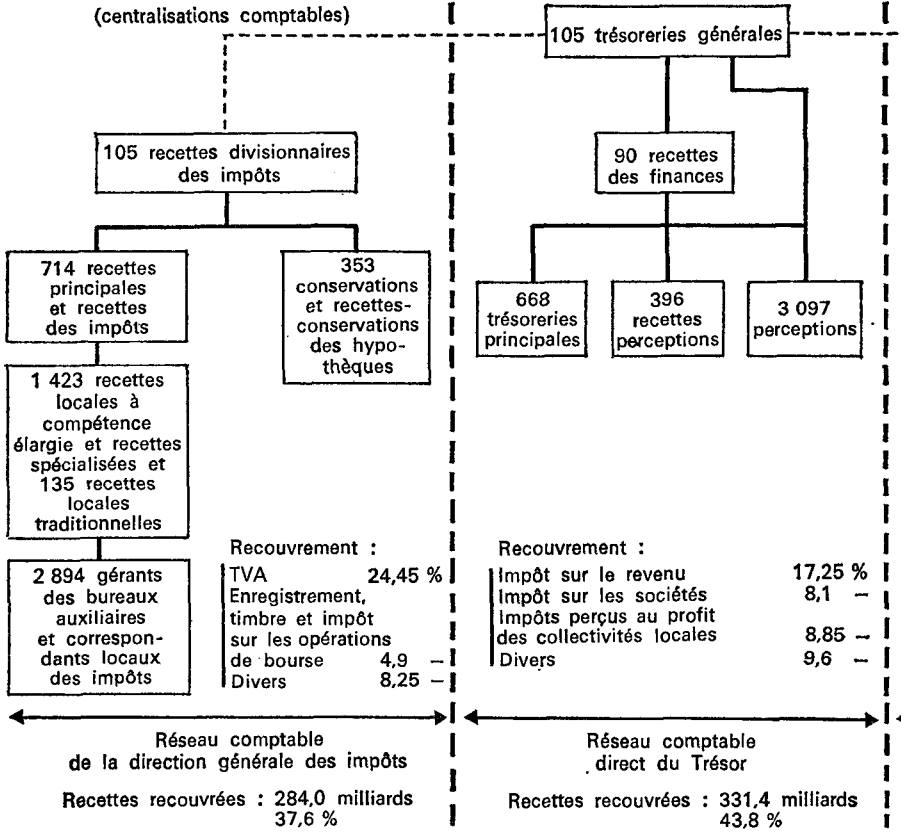
Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1975, les services extérieurs du trésor sont égale-

*Répartition des compétences pour les principaux*

Nature de l'impôt	Une déclaration doit-elle être remplie par le contribuable ?	Quelle est la direction destinataire de la déclaration ?	Le versement est-il effectué spontanément ou après réception d'un avis d'imposition ?	Quelle est la direction qui recouvre (c'est-à-dire encaisse) l'impôt ?
Impôt sur le revenu	Oui	Direction générale des impôts	Après avis d'imposition	Direction de la comptabilité publique
Impôt sur les sociétés	Oui	Direction générale des impôts	Spontanément	Direction de la comptabilité publique
Taxe intérieure sur les produits pétroliers	Oui	Direction générale des douanes et des droits indirects	Spontanément	Direction générale des douanes et des droits indirects
Taxe sur la valeur ajoutée	Oui	Direction générale des impôts pour les affaires réalisées en France	Spontanément	Direction générale des impôts pour les affaires réalisées en France
		Direction générale des douanes et des droits indirects pour les droits perçus à l'importation	Spontanément	Direction générale des douanes et des droits indirects pour les droits perçus à l'importation
Impôts directs locaux	Non, sauf cas particuliers		Après avis d'imposition	Direction de la comptabilité publique



**Organisation territoriale des réseaux comptables des services  
(territoire métropolitain + DOM), 1980**



ment chargés de l'assiette et de la perception de la redevance d'usage des appareils de télévision. Enfin, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1976, ils ont été chargés du recouvrement public des pensions alimentaires.

Les comptables du trésor assurent par ailleurs le recouvrement des recettes non fiscales qui alimentent les budgets des collectivités et établissements publics locaux :

*Les comptables de la direction générale des impôts assurent le recouvrement :*

- des impôts directs recouverts sans émission de rôle (retenues à la source, prélèvements sur les revenus de capitaux mobiliers, précompte...);
- des droits d'enregistrement et de la taxe de publicité foncière ;
- des droits de timbre, dont l'impôt sur les opérations de bourse ;
- de la totalité des taxes sur le chiffre d'affaires et des droits indirects dus sur les opérations intérieures (taxe sur la valeur ajoutée, impôt spécial sur les tabacs et allumettes, droit de circulation, droit de consommation...);
- des produits et revenus du domaine de l'Etat.

Par ailleurs, ils sont chargés de procéder à de nombreux recouvrements au profit de collectivités locales, comptes, organismes ou fonds divers.

Bien que l'essentiel de ces recettes résulte du versement spontané à la caisse des comptables des impôts, ces derniers n'en doivent pas moins recourir assez fréquemment à la procédure de recouvrement forcé.

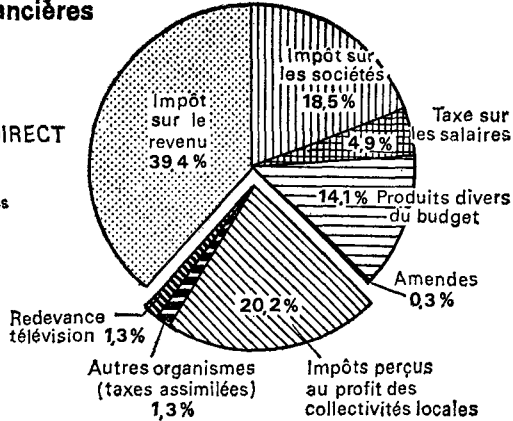
La mise en œuvre de cette procédure implique des travaux très importants. C'est ainsi que, préalablement aux poursuites, 920 000 avis de mise en recouvrement sont en moyenne émis chaque année à la diligence des comptables des impôts dont la responsabilité peut être mise en cause s'ils ne procèdent pas aux mesures visant à percevoir les sommes dues à l'Etat par les redevables.

*Les comptables de la direction générale des douanes et droits indirects assurent le recouvrement des impôts dont cette administration a la responsabilité au niveau de l'assiette :*

- droits et taxes à l'importation ou à l'exportation, et prélèvements agricoles ;
- taxe sur la valeur ajoutée et taxes parafiscales applicables en régime fiscal intérieur et perçues lors de l'accomplissement des opérations d'importation ;
- taxes sur les produits pétroliers ;
- droits de navigation et de francisation ;
- taxe spéciale sur certains véhicules routiers (taxe à l'essieu) ;
- taxe sur les aéronefs ;
- amendes et confiscations relatives aux affaires contentieuses constatées et poursuivies par la douane.

**Répartition par nature de recettes  
des produits du recouvrement  
effectué en 1980  
par les administrations financières**

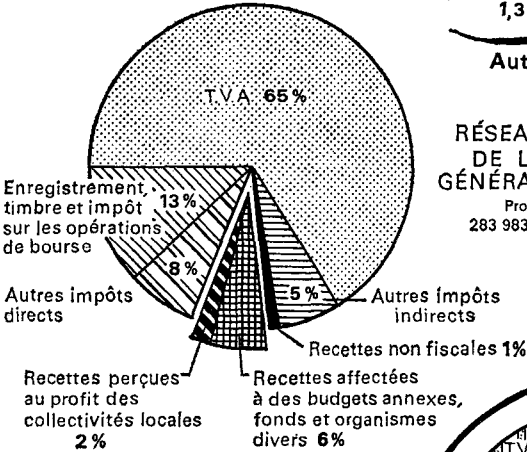
**RECETTES  
DU BUDGET GÉNÉRAL  
77,2 %**



**RÉSEAU COMPTABLE DIRECT  
DU TRÉSOR**

Produits recouverts :  
331 400 millions de francs

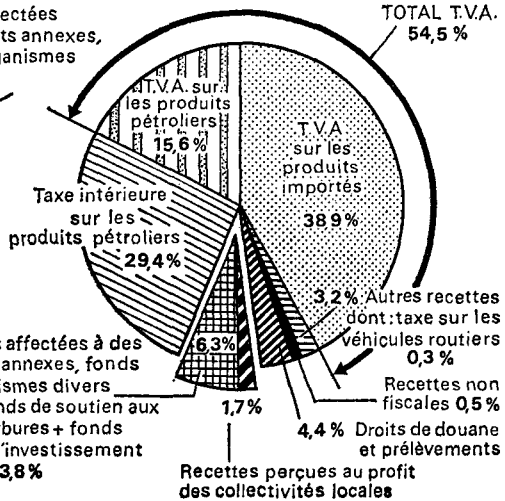
**RECETTES  
DU BUDGET GÉNÉRAL  
92 %**



**RÉSEAU COMPTABLE  
DE LA DIRECTION  
GÉNÉRALE DES IMPÔTS**

Produits recouverts :  
283 983 millions de francs

**RECETTES  
DU BUDGET GÉNÉRAL  
92 %**



**RÉSEAU COMPTABLE  
DE LA DIRECTION  
GÉNÉRALE DES DOUANES  
ET DROITS INDIRECTS**

Produits recouverts :  
140 792 millions de francs.

*N.B.* La part des recouvrements effectués sur les produits pétroliers (TVA sur produits pétroliers + taxe intérieure sur produits pétroliers + fonds spécial d'investissement routier et fonds de soutien aux hydrocarbures) s'élève, à 48,8 % du total des recettes

**Autres recettes 8 %**

En application de la réglementation de la CEE, la majeure partie des droits de douane et les prélèvements sont reversés au budget de la CEE. C'est ainsi qu'en 1980, sur un montant de recettes de 129,6 milliards de francs recouvrées au profit du budget général de l'Etat, 6,214 milliards de francs de droits d'importation ont été reversés au budget de la CEE. De même, parmi les 8,8 milliards de francs de recettes recouvrées au profit des budgets annexes, fonds et organismes divers, 0,321 milliard de francs l'a été au profit du FEOGA (Fonds européen d'Orientation et de Garantie agricoles).

Les comptables des douanes assurent la perception de certaines recettes des départements, communes et établissements publics (droits de port ou octroi de mer par exemple).

Enfin, dans le cadre de l'assistance mutuelle qui existe en matière de comptabilité, ils recouvrent pour le compte du budget de la CEE des recettes qui n'ont pu être perçues par les comptables des autres pays membres de la communauté au moment du dédouanement des marchandises.

#### V. — LE NIVEAU DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES DANS LES PRINCIPAUX PAYS INDUSTRIELS

	Recettes fiscales et cotisations sociales en pourcentage du produit intérieur brut								
	Recettes fiscales			Cotisations sociales			Total		
	1970	1975	1980	1970	1975	1980	1970	1975	1980
France	22,7	22,8	24,2	12,9	15,3	18,3	35,6	37,4	42,5
Etats-Unis	24,3	22,8	22,6	5,8	7,4	8,1	30,1	30,2	30,7
Japon	15,3	14,9	18,1	4,4	6,2	7,8	19,7	21,1	25,9
Allemagne	22,8	23,5	24,5	10	12,2	12,7	32,8	35,7	37,2
Royaume-Uni	32,3	29,8	29,8	5,2	6,3	6,1	37,5	36,1	35,2
Italie	17,4	15,7	19	10,5	13,3	11,1	27,9	29	30,1
Autriche	26,6	27,8	28,4	9,1	10,7	13,1	35,7	38,5	41,5
Belgique	25,1	28	29,4	10,9	13,1	13,1	36	41,1	42,5
Pays-Bas	25,9	28,2	28,4	14	17,6	17,8	39,9	45,8	46,2
Suède	34,8	35,6	35,6	6,1	8,6	14,3	40,9	44,2	49,9

Source : OCDE (*Le Point*, n° 492, 27 février 1982).

# JOURNAL

## *Encore un regard sur les élections législatives de juin 1981*

FRANÇOIS GOGUEL\*

La défaite subie par la majorité sortante aux élections de juin 1981 a-t-elle été due à ce que près d'un quart de l'électorat antérieur de la droite a fait alors défaut à celle-ci — par abstention ou par vote blanc — mais sans se prononcer pour autant en faveur de la gauche ? Car les électeurs de celle-ci n'ont pas été plus nombreux, en pourcentage des inscrits, qu'ils ne l'avaient été, trois années auparavant, en mars 1978. C'est l'explication que j'ai proposée (1). Mais c'est celle que Jérôme Jaffré conteste lorsqu'il affirme : « La défaite de la majorité sortante ne tient pas à un abstentionnisme différentiel » (2).

Reprenons, en les précisant, les données du débat.

Celui-ci ne porte pas sur l'élection présidentielle des 26 avril et 10 mai : à ce sujet, je ne suis en désaccord avec Jérôme Jaffré que sur un point, à vrai dire de quelque importance pour comprendre ce qui s'est passé en juin aux élections législatives. Selon lui, les quelque 820 000 électeurs dont des sondages concordants indiquent qu'après avoir voté le 26 avril pour Jacques Chirac, ils ont donné leur suffrage le 10 mai à François Mitterrand, ont alors émis un vote ayant « valeur de ralliement ». Quant à moi, compte tenu des thèmes totalement contradictoires (sauf en ce qui concerne la critique du Président sortant) des campagnes menées avant le 26 avril par Jacques Chirac et par François Mitterrand, je pense que le vote final de ces électeurs traduisait simplement une allergie particulièrement forte à la personne de Valéry Giscard d'Estaing : en somme, selon

\* Président de l'Association française de Science politique.

(1) La signification des succès de la gauche, *Le Monde*, 9 et 10 novembre 1981.

(2) De Valéry Giscard d'Estaing à François Mitterrand : France de gauche, vote à gauche, *Pouvoirs*, n° 20, févr. 1982, p. 25.

moi, ils ont mis en pratique le vieux dicton : « au premier tour, on choisit, au second, on élimine », mais sans que leur vote pour François Mitterrand eût pour autant valeur de « ralliement » à la politique préconisée par celui-ci. Acte négatif beaucoup plus qu'acte positif.

Pour soutenir le contraire, Jérôme Jaffré s'appuie sur l'exploitation secondaire d'un sondage postélectoral de la SOFRES (3), selon laquelle les motivations exprimées par les électeurs de Jacques Chirac ayant voté pour François Mitterrand le 10 mai diffèrent très sensiblement de celles avancées par ceux qui se sont alors simplement abstenus ou qui ont voté blanc. De fait, ces différences sont incontestables. Mais a-t-on le droit d'en tirer une conclusion ?

Si les 2 000 électeurs interrogés par la SOFRES entre le 15 et le 20 mai ont bien eu le même comportement que l'ensemble du corps électoral, 290 d'entre eux avaient voté pour Jacques Chirac le 26 avril, 47 (16 % de 290) ont voté pour François Mitterrand le 10 mai et 32 (11 % de 290) se sont abstenus, ou ont voté blanc. Ce sous-échantillon me paraît trop restreint pour qu'on puisse considérer qu'il était vraiment représentatif de la partie de l'électorat de Jacques Chirac qui n'a pas voté le 10 mai pour Giscard d'Estaing. J'observe au surplus qu'au cas où 820 000 électeurs de ce dernier se seraient véritablement « ralliés » de façon positive à la politique dont François Mitterrand avait annoncé qu'il la mettrait en œuvre s'il était élu, ce ralliement de 2,30 % des électeurs inscrits aurait dû se traduire, aux élections législatives de juin, par un progrès substantiel de l'électorat de la gauche par rapport à 1978.

Or, un tel progrès ne s'est pas produit.

Qu'est-il en effet advenu en juin ?

Tout d'abord, une chute notable de la participation au scrutin : le 14 juin, les suffrages non exprimés (abstentions, votes blancs et nuls) ont représenté, pour la métropole, 30,14 % des électeurs inscrits, alors qu'ils n'avaient été que de 16,06 % le 10 mai. Ce progrès de l'abstentionnisme est manifestement différentiel : les candidats de gauche (extrême gauche, PC, PS, MRC, divers gauche) obtiennent au total 1 690 000 voix de moins que François Mitterrand le 10 mai, ce qui correspond à un peu plus d'un dixième des suffrages qui avaient porté celui-ci à la présidence ; quant aux candidats de droite (RPR, UDF, divers droite), il s'en faut de 3 608 000 voix qu'ils n'atteignent le nombre de celles qu'avait eues Valéry Giscard d'Estaing : ce déficit est supérieur au quart de l'électorat de droite du 10 mai. Sans doute, selon le sondage postélectoral de la SOFRES, « le taux d'abstentionnisme déclaré » est-il le même (14 %) dans les électors de gauche et de droite de l'élection présidentielle. Mais ces déclarations de personnes interrogées ne sont-elles pas en contradiction trop flagrante avec la réalité des chiffres du scrutin pour qu'on puisse leur attacher foi ?

(3) Publié dans *Le Nouvel Observateur* du 1<sup>er</sup> juin 1981.

Comparons maintenant les résultats du premier tour des élections de juin 1981 à ceux de mars 1978 (4).

Les votes non exprimés passent de 18,29 % à 30,14 % : progression de 11,85 points.

Les suffrages de gauche (y compris les gaullistes de gauche), de 40,35 % à 38,98 % : recul de 1,37 point.

Les suffrages de droite, de 37,75 % à 29,85 % : baisse de 7,90 points. Quant aux divers (y compris écologistes et extrême droite) ils passent de 3,59 % à 1,01 % : recul de 2,58 points.

Ainsi se confirme l'impression antérieurement ressentie : la progression par rapport cette fois-ci à 1978 du pourcentage des votes non exprimés a beaucoup moins desservi la gauche, qui perd moins d'un point et demi, que la droite, qui en perd presque huit, et que les divers, qui en perdent plus de deux et demi.

Mais des 474 sièges de la métropole, 154 seulement — moins d'un tiers — ont été pourvus en 1981 au premier tour. Pour expliquer le résultat des élections en sièges, il faut donc établir la statistique du « tour décisif », celle qui repose, pour chaque circonscription, sur les résultats en fonction desquels a été désigné son député, soit au premier, soit au second tour, et comparer cette statistique pour 1981 à celle de 1978. Au tour décisif, les suffrages non exprimés ont correspondu, en 1981, à 27,53 %, contre 17,54 % en 1978 : progression de 9,99 points. Ceux des candidats de gauche passent de 40,05 % à 40,08 % : progression de trois centièmes de point.

Quant à ceux des candidats de droite, ils tombent de 42,10 % à 32,18 %, recul de 9,92 points.

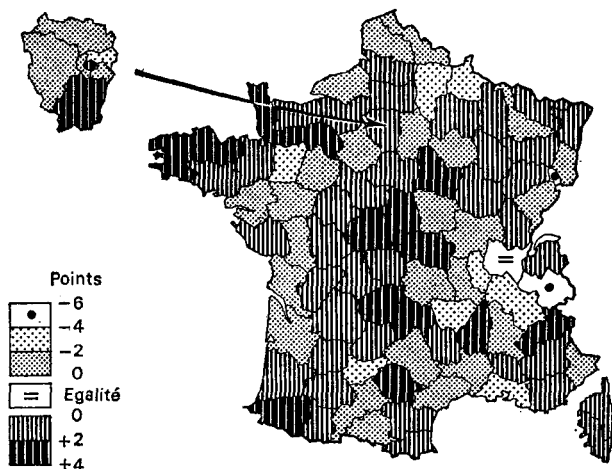
Enfin, les « divers » (écologistes et extrême droite), absents du second tour en 1981 comme en 1978, reculent de 0,30 % à 0,20 % : chute d'un dixième de point.

La quasi-identité de la progression du pourcentage des suffrages non exprimés et du recul de celui des voix de droite donne à penser que, globalement, ce recul doit être imputable à l'abstention d'une bonne partie des électeurs habituels de la droite : presque un quart, exactement 23,56 %.

Mais il s'agit là du solde visible d'évolutions de l'électorat qui n'ont évidemment pas pu être identiques dans tous les départements ; la constatation faite à l'échelon national ne signifie donc certainement pas que la gauche n'ait pas enregistré en juin 1981 certains gains, au détriment de l'électorat de la droite. Mais elle implique nécessairement que ces gains aient été presque entièrement compensés par des pertes d'un niveau équivalent. La carte n° 1, qui décrit la répartition territoriale de l'évolution du pourcentage des suffrages de gauche de 1978 à 1981 montre que c'est

(4) Tous les pourcentages sont calculés par rapport aux inscrits, ce qui me paraît indispensable pour comparer des choses comparables, puisque les taux de non-participation au vote ne peuvent être calculés autrement.

dans un seul département, celui de l'Ain, que la gauche (tout en y gagnant deux sièges par rapport à 1981, grâce à la diminution du nombre des suffrages exprimés) retrouve exactement son pourcentage de 1978.



CARTE n° 1. — Evolution des suffrages de la gauche en pourcentage des inscrits du tour décisif de 1978 à celui de 1981

La carte montre par ailleurs que la gauche a progressé dans 54 départements et reculé dans 41. Ces derniers regroupent une vingtaine des millions d'inscrits contre environ quinze millions et demi aux premiers. Mais les gains réalisés dans les 54 départements sont, en règle générale, un peu plus accentués que les reculs survenus dans les 41 : il y a 16 progrès et seulement 11 reculs, supérieurs à 2 points, et 38 progrès pour 31 reculs inférieurs à 2 points. C'est ce qui explique que le solde final, quoique infime, soit positif.

Ces constatations démontrent que dans la plus grande partie du territoire national (mais dans des départements possédant ensemble moins d'électeurs inscrits que les autres), la gauche a légèrement entamé l'électorat habituel de la droite. Le recul de cette dernière n'est donc pas imputable en totalité à la croissance de l'abstentionnisme. On constate que le vote à gauche d'électeurs appartenant à des milieux ayant voté à droite en 1978 intéresse à la fois des départements traditionnellement orientés à droite (Ille-et-Vilaine, Morbihan, Finistère, Bas-Rhin, Haute-Savoie, Hautes-Alpes, Cantal, Lozère, Pyrénées-Atlantiques par exemple), et des départements indécis ou plutôt orientés à gauche. En ce cas, il s'agit souvent (Allier, Cher, Indre, Corrèze, par exemple) de départements qui, en 1978, n'ont donné une majorité à la droite qu'au second tour, parce



que la présence de nombreux communistes comme candidats uniques de la gauche a fait alors refluer vers la droite une fraction non négligeable de l'électorat socialiste.

Inversement, on constate que les reculs les plus accentués de la gauche en 1981 se produisent fréquemment dans des départements où coexistent un PC et un PS, tous deux puissants, ce qui rend aléatoires, de part et d'autre, les reports du second tour : Aisne, Ardennes, Isère, Bouches-du-Rhône, Seine-Saint-Denis. Mais tel n'est pas le cas pour la Savoie, la Mayenne ou la Haute-Loire.

Il est donc malaisé, sinon impossible, par une analyse menée au niveau national, d'interpréter les mouvements contradictoires qui se sont produits aux élections de 1981, par rapport à celles de 1978, dans l'électorat des candidats de gauche. Mais demeure le fait qu'au total progrès et reculs se sont presque exactement compensés. D'où cette conclusion : l'analyse en pourcentage des électeurs inscrits prouve que la consultation de juin 1981, comparée à celle de 1978, n'est aucunement caractérisée par un grand « élan » des électeurs français en faveur de la gauche.

Il est par contre certain — les pourcentages cités plus haut en font foi — que cette consultation a été marquée par un véritable effondrement de l'électorat des candidats de droite. Effondrement qui, même là où la gauche a progressé, est toujours très supérieur aux gains que celle-ci a réalisés, et dont on a donc toute raison de penser qu'il tient à l'abstention d'une importante fraction de l'électorat antérieur de la droite.

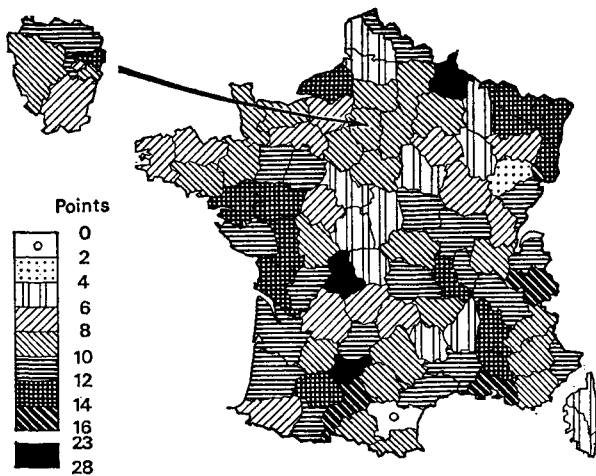
Tel n'est cependant pas l'avis de Jérôme Jaffré. On a vu plus haut pourquoi me paraît sans valeur l'argument qu'il tire des résultats d'un sondage postélectoral de la SOFRES, selon lequel la même proportion (14 %) d'électeurs de droite et d'électeurs de gauche au scrutin présidentiel a déclaré n'avoir pas voté aux élections législatives : les résultats effectifs de ces dernières constituent un démenti évident de ces déclarations.

Mais la thèse de Jérôme Jaffré s'appuie également sur les différences, en effet très notables, qui existent entre les deux cartes qu'il a dressées pour permettre la comparaison territoriale entre la progression de l'abstention et les pertes de la droite, de 1978 à 1981 (5).

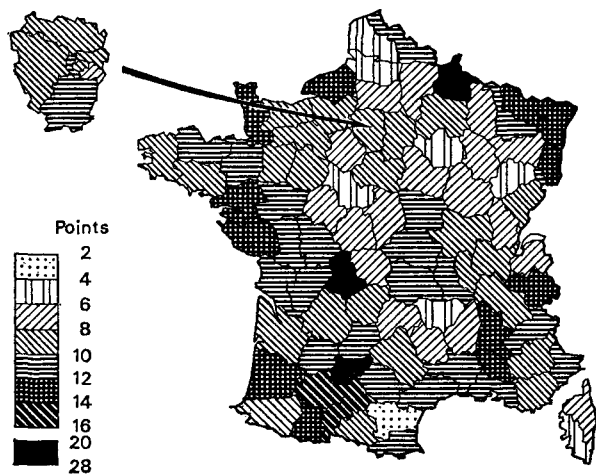
Les deux cartes (n° 2 et n° 3) que j'ai établies pour permettre cette comparaison sont cependant très différentes de celles de Jérôme Jaffré : elles font au contraire ressortir une très grande parenté de structure géographique entre les deux phénomènes que constituent la progression des suffrages non exprimés et le recul des suffrages de droite.

Cela tient à ce que lui et moi n'avons pas employé la même méthode. Tout d'abord les cartes de Jaffré concernent le premier tour de scrutin, où, comme on l'a vu plus haut, la progression des suffrages non exprimés a été de peu inférieure à 12 points en 1981 par rapport à 1978, alors que

(5) *Pouvoirs*, n° 20, p. 25.



CARTE n° 2. — Progression du pourcentage par rapport aux inscrits des suffrages non exprimés (abstentions, blancs et nuls) au tour décisif en 1981 par rapport à celui de 1978



CARTE n° 3. — Recul du pourcentage par rapport aux inscrits des suffrages de droite, au tour décisif, en 1981 par rapport à celui de 1978

le recul des suffrages de droite était de peu inférieur à 8 points. Or mes cartes ont été établies selon les résultats du tour décisif, où la progression des suffrages non exprimés n'a été que de 9,99 points, le recul des voix de droite s'établissant quant à lui à 9,92 points.

D'autre part, Jérôme Jaffré n'a pris en compte que les abstentions alors que j'ai ajouté à celles-ci les votes blancs et nuls. Enfin, et surtout, mes cartes, établies toutes deux selon la même gradation de teintes (de 2 points en 2 points), correspondent l'une et l'autre aux pourcentages par rapport au nombre des électeurs inscrits, alors que les cartes établies par Jérôme Jaffré reposent pour les abstentions, sur des pourcentages par rapport aux inscrits, mais pour les reculs de la droite, sur des pourcentages par rapport aux suffrages exprimés.

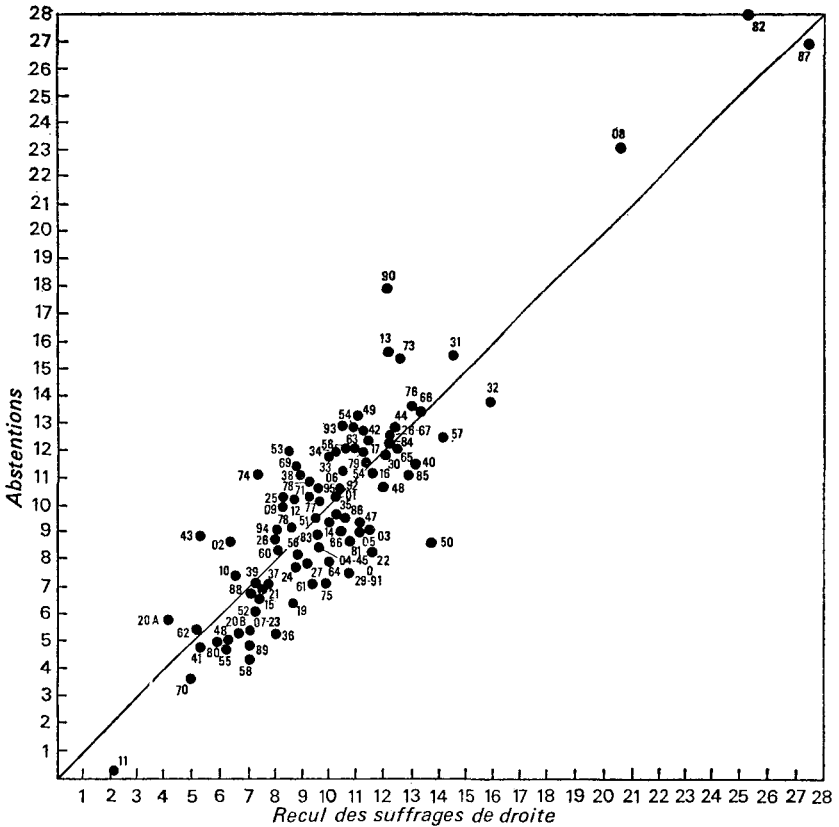
Quoi qu'il en soit de ces différences de méthode, la comparaison géographique que permet la comparaison entre mes cartes n° 2 et n° 3 me paraît pleinement confirmer qu'il a existé un lien étroit, *au tour décisif de 1981*, par rapport à celui de 1978, entre le recul des suffrages de droite et le progrès des suffrages non exprimés.

C'est ce que confirme l'allure générale du graphique de dispersion établi pour rechercher s'il existe une corrélation entre ces reculs et ces progrès. Et c'est ce que confirme également le coefficient de corrélation linéaire calculé à mon intention par Jean Ranger au Centre d'Etudes de la Vie politique française, entre les deux séries constituées, dans les 96 départements de la métropole, par la progression des suffrages non exprimés, de 1978 à 1981, et par le recul des suffrages de droite : ce coefficient (négatif, puisque l'une des séries concerne des progrès et l'autre des reculs) s'établit en effet à — 0,88.

Reste un problème : la carte n° 2 des progrès des suffrages non exprimés ne ressemble aucunement à celle des suffrages de droite au tour décisif de 1978 (carte n° 4). On aurait cependant pu s'attendre à ce qu'il y eût entre ces deux cartes une certaine parenté. Mais, en fait, l'accroissement du pourcentage des suffrages non exprimés ne s'est pas produit en fonction de l'importance des suffrages de droite en 1978.

Cet accroissement, par exemple, a été très faible en Haute-Saône (3,49 points) alors que la droite y avait recueilli les suffrages de 45,83 % des inscrits au tour décisif de 1978, mais dans l'Aveyron, où elle avait alors eu une force identique (45,82 % des inscrits), les votes non exprimés ont progressé de 9,99 points.

Je pense que ces différences, en ce qui concerne l'ensemble de la France, s'expliquent par le fait, déjà indiqué, que dans 54 départements, le recul de la droite a été dû non seulement à l'accroissement des abstentions, blancs et nuls, mais aussi à ce qu'une partie de son électorat habituel a voté à gauche en juin 1981, cependant que dans 41 autres départements, l'accroissement des suffrages non exprimés a correspondu en partie à la non-participation au scrutin d'une petite fraction de l'électorat habituel de la gauche.



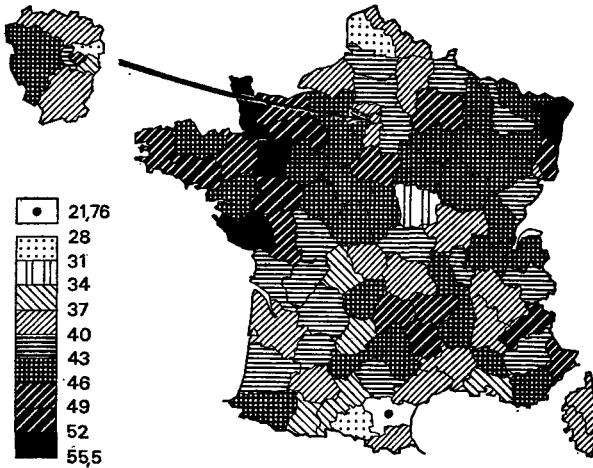
Elections de 1981. Tour décisif (évolution par rapport à 1974)

En abscisses : diminution du pourcentage des suffrages de droite  
par rapport aux inscrits

En ordonnées : augmentation du pourcentage des suffrages non exprimés  
par rapport aux inscrits

Tout bien pesé, je persiste à considérer que le grand succès électoral obtenu par la gauche en juin 1981 n'a aucunement été dû à un élan positif et massif des électeurs en sa faveur ; il a été produit par un phénomène négatif : la non-participation au scrutin d'une partie importante de l'électorat habituel de la droite.

N'est-ce pas d'ailleurs ce que donnent à penser aussi bien les résultats des quatre élections législatives partielles de janvier 1982 que ceux des élections cantonales du mois de mars ? Je conclus donc comme je l'avais fait dans mes articles du *Monde* : « Aux élections du printemps 1981, le



CARTE n° 4. — 1978. Tour décisif  
Suffrage pour la droite en pourcentage des inscrits

peuple français a sans doute conféré aux partis de gauche la faculté de transformer profondément les structures de la société et de l'économie française. Mais il ne leur en a pas vraiment donné le mandat. » Me permettra-t-on d'ajouter que, à mon sens, cette constatation n'est aucunement de nature à mettre en cause la légitimité du pouvoir issu des consultations électorales de mai et juin 1981 ? Mais il me semble qu'elle devrait l'inciter à certaines réflexions sur la manière dont il doit user de la faculté que lui ont donnée les électeurs français, par un verdict dont les aspects négatifs balancent largement les éléments positifs.



# La gauche intellectuelle italienne de Lénine à Weber

SALVATORE SECHI\*

En Italie, les intellectuels et les chercheurs en sciences sociales liés à la gauche sont désormais entrés dans une période de « désenchantement ». L'itinéraire de Lénine à Weber sera long. Non pas par la force de la vague de restauration (jusqu'ici absente), mais par celle du principe de réalité. Les horreurs du socialisme dit réel et la médiocre capacité à gouverner démontrée en 1976-1979 par toute la gauche ont mis en crise les certitudes du marxisme et la « boîte à outils » du mouvement ouvrier, au moment où il se faisait Etat. La fin de l'identité théorique de la gauche est parallèle à la misère des initiatives politiques des partis. Une couche dirigeante née dans le *bunker* des appareils et dépourvue de toute compétence professionnelle (comme celle par exemple des « énarques » de Mitterrand) n'était pas en mesure de produire une culture et une technique de gouvernement d'une société ayant un taux élevé de complexité comme celle italienne. Raison pour laquelle le PSI passe avec désinvolture du très bon projet d'« alternative de gauche » de 1978 (au Congrès de Turin) au « contrat de longue durée » avec la Démocratie chrétienne. Le PCI, de son côté, a fait le saut inverse. Du Compromis historique (qui représentait un schéma de démocratie « associative »), il est passé à une « alternative démocratique ». Il s'agit d'une proposition de collaboration encore ouverte aux forces catholiques, mais dirigée paradoxalement contre le système de pouvoir de l'Etat-parti sur lequel vit la Démocratie chrétienne.

L'issue de cette pratique politique a été la séparation entre institutions (terrain privilégié, sinon exclusif des partis) et société, entre système politique et développements de la subjectivité sociale, bref entre pouvoir et savoir. Une des conséquences de tout cela a été la disparition de la figure traditionnelle de l'« intellectuel organique ». Les socialistes, grâce au prag-

\* Professeur à l'Université de Ferrare, Facolta di Magistero, Directeur de *Quaderni Rossi*.

matisme du groupe dirigeant formé autour du secrétaire général Bettino Craxi, ont fait de *Mondo Operaio* (la revue théorique du Parti socialiste dirigée par Federico Coen) l'organe de débat le plus diffusé avec plus de 20 000 exemplaires, non idéologique et au-dessus des partis. Entreprise unique dans l'histoire du mouvement ouvrier italien : dans ce vieux périodique ont filtré les produits les plus intéressants de la culture réformatrice de la gauche européenne.

Le PCI a, au contraire, permis à un groupe d'intellectuels (inscrits ou proches du parti) de consommer leur anomalie par rapport à la tradition culturelle communiste (c'est-à-dire l'historicisme) dans deux nouvelles revues : *Laboratorio politico* (sous la responsabilité de Mario Tronti) et *Il Centauro* (dirigée par le philosophe Biagio De Giovanni). L'audience des premiers numéros a été supérieure à celle de *Critica marxista* (le vieil organe théorique officiel dirigé par Aldo Tortorella).

Même dans la nouvelle gauche les courroies de transmission ont été brisées. Les *Quaderni piacentini* (dirigés par Piergiorgio Bellocchio) sont réapparus sans nourrir des mythes sur les « églises des partis » ou sur les mouvements sociaux ayant une identité collective, dont la revue était en 1968 en large mesure l'interprète (au moment de la Révolution culturelle chinoise, du Vietnam, du mouvement étudiant ou de l'expérience syndicale des Conseils des usines italiens en 1969). Les regards de ses rédacteurs (Michele Salvati, Bianca Beccalli, Federico Stame, etc.) se sont portés surtout sur deux « expérimentations » : la Pologne de Walesa et surtout le socialisme mitterrandien.

Un autre groupe d'intellectuels d'origine gauchisante, à travers les pages de *Stato e mercato* (dirigée par le sociologue Massimo Paci) se propose d'examiner la crise du Welfare State, des politiques keynésiennes et, naturellement, du socialisme dit réel. Il le fait en dehors de l'utopie d'une science sociale unifiée. La traditionnelle préoccupation de la synthèse générale (inévitablement idéologique) cède le pas à un programme explicite de « synthèses partielles ». A la « défense à outrance de ses propres traditions intellectuelles » on substitue une véritable concurrence sur « ce qui explique le mieux les choses ».

Le *Mulino* (revue dirigée par Gianfranco Pasquino) a donné un caractère monographique à son objectif d'observatoire pluraliste et non idéologique de ce qui change dans la société politique, dans les institutions, dans les relations industrielles, dans la culture contemporaine. En combinant discrétion dans le tirage et prestige, la revue a su éviter l'aridité du provincialisme italo-centrique et d'un cosmopolitisme à la mode.

Avec le socialisme, c'est aussi le concept même de gauche qui a été remis en discussion. Hier il était un signe d'identification, un territoire sûr. Le colloque récent organisé par Paolo Flores d'Arcais et par le responsable culturel de la commune de Rome, le désormais célèbre *assessore* Renato Nicolini, a vu des intellectuels communistes, socialistes, radicaux et gauchistes dépouiller ce roi thaumaturge de ses plus anciennes vertus. Selon Federico Stame des *Quaderni piacentini*, la souveraineté populaire



de Rousseau à Lénine s'est dégradée en démocratie autoritaire : « Il y a un contraste réel — écrit Michele Salvati — entre liberté et égalité, entre liberté et sécurité. » Est ainsi réapparue l'opposition traditionnelle entre « garantisme » social et « garantisme » politique. Et selon le philosophe communiste Massimo Cacciari de Laboratorio Politico l'organisation de classe n'est rien d'autre que la fusion de la Promesse avec le Parti. Donc une escatologie laïque.

Dans la tentative de redéfinir l'identité de la gauche, les « monstres sacrés » de l'École de Francfort ont été balayés par le vent impétueux du néo-libéralisme. La « liberté qui change » (c'est le titre du dernier essai de Ralph Dahrendorf) souffle du rectorat de la London School of Economics à celui de la Faculté des Sciences politiques de Turin où enseigne Norberto Bobbio.

Qu'est-ce qui unit et qu'est-ce qui divise dans cette phase de remise en discussion générale, la culture de la gauche italienne ? A part un certain esprit de convent surtout romain et une certaine prosopopée de l'intellectuel qui se considère comme un politicien raté, quelques analyses sont désormais communes :

1) Le marxisme est considéré comme une philosophie de l'histoire totalisante et téléologique. Pour interpréter les changements survenus dans la composition matérielle de la société et de l'Etat, et le caractère non plus antagoniste, mais conflictuel des classes, le marxisme est une pensée inefficace.

2) Le socialisme est conçu comme une « possibilité » et non pas comme une « nécessité ». De Lénine à Kautsky.

3) Le parti ouvrier de masse n'est plus le détenteur du monopole de la théorie et de la représentation sociale. Il fonctionne au contraire comme une institution du système de pouvoir et de consensus de la gauche. La sélection des dirigeants prime davantage la fidélité que la compétence. C'est la règle du « système des dépouilles » qui, à travers l'imposante décentralisation sociale et institutionnelle telle qu'elle existe en Italie, fait participer tous les partis au gouvernement.

4) Le sujet révolutionnaire est de moins en moins identifié au « croquemort du capital » qu'a été pendant longtemps la classe ouvrière. Le nœud rapports de production / développement des forces productives, ne garantissant pas, comme on pensait jadis, l'avènement du socialisme, multiplie les sujets du changement et leur donne une souveraineté égale au prolétariat des usines.

5) Le renouvellement de la pensée sur la nature de l'Etat : de l'idée de machine (du capital) pour dominer à celle de moyen et technique à utiliser. Le vieux « comité d'affaires de la bourgeoisie » est devenu la « trame commune » hégélienne, c'est-à-dire la règle du jeu. Il peut permettre, peut-être à travers des réformes du système électoral et de la forme de gouvernement, l'alternance au pouvoir de blocs sociaux et de convergences politiques. Ce qui les unit c'est la fin de toute réserve (la *doppiezza*, double attitude de Togliatti) vis-à-vis du pouvoir.

La voie est aussi ouverte pour la redécouverte de systèmes de pensée nés dans le cœur de la tradition grand-bourgeoise. Monsieur le Capital et Madame la Terre ne sont plus les protagonistes de la crise. Les valeurs historiques de la gauche le sont au contraire : égalitarisme, programmation, distribution du revenu, contrôle public de l'économie, pouvoirs de veto du syndicat et des partis d'opposition vis-à-vis du gouvernement ou vis-à-vis des entreprises, une conception non catastrophiste (style « nouvelle barbarie ») de la crise, la confiance dans le développement et dans la stabilité économique. Selon un communiste de *Critica Marxista*, Eugenio Somaini, ces valeurs de la gauche sont devenues dans les années 1963-1980, des pratiques sociales des gouvernements à majorité socialiste. Même quand les partis conservateurs ont été au pouvoir en Europe, ils ont réalisé une série de transformations sociales qui, à son avis, « réfléchissaient beaucoup plus la philosophie politique et la vision du monde de la gauche, que les philosophies et les visions du monde propres des forces modérées et de droite ». La crise de légitimation et de consensus de l'Etat social, en Italie et en Europe, est donc due à la consommation, c'est-à-dire à la mise en œuvre du système de valeurs de la gauche. C'est sur les dysfonctionnements qu'elle a produit qu'est née la réaction, non idéologique et restauratrice, mais flexible, du néo-conservatorisme.

Avec cette analyse courageuse, la gauche italienne s'est libérée du spectre de Bad Godesberg. Dès lors c'en est fini des abjurations et des exorcismes face à la culture et face aux expériences du réformisme social-démocrate, que l'on retrouve désormais seulement dans la subculture d'une partie de la base communiste.

Ce qui divise les intellectuels ce sont les thérapies pour dépasser la crise d'un système politico-institutionnel désormais bloqué. Alors que *Laboratorio Politico* de Mario Tronti, poursuivant l'héritage des « idéologies de vengeances intégrales » et de totale négation des « forces sociales opprimées », souhaite un « gouvernement sans Etat », une politique modelée pacifiquement sur von Clausewitz, *Mondo Operaio*, *Quaderni piacentini*, *Pagina* (revue lib-lab, c'est-à-dire libérale/labouriste, dirigée par Aldo Canale), font un investissement de confiance sur la « plus grande capacité d'invention institutionnelle et d'innovation politique » du socialisme français.

Surprise et espoir. Pour Michele Salvati des *Quaderni piacentini*, Mitterrand aurait ouvert la voie à des « ruptures et tensions en mesure de déclencher des revendications et des processus de mobilisation non contenables dans la maille d'une expérience social-démocrate ». Pour ceux qui, comme nous, collaborent à *Mondo Operaio*, vient de la France une stimulation pour donner à l'alternative de gauche une armature institutionnelle. D'où la proposition (antérieure à la victoire de Mitterrand) d'abandonner le système électoral proportionnel (qui avantage la représentativité, mais ne favorise pas les décisions) ; de modifier la forme de gouvernement (de parlementaire à présidentielle, ou bien en renforçant la stabilité et le pouvoir décisionnel de l'exécutif avec la tech-

nique allemande de la « défiance constructive ») ; de réduire le poids de la partitocratie sur la société et sur l'Etat ; de diminuer la couche politico-parlementaire (l'italienne est la plus nombreuse et la plus improductive au monde) ; de construire (à travers le « plan d'entreprise ») un système de démocratie industrielle, en renforçant cependant dans l'usine et à la base de la pyramide institutionnelle, le réseau des contre-pouvoirs.

Cette demande de refonder *ex novo* le rapport liberté-égalité, participation-décision, plan-marché est propre au libéralisme. On a su la concilier avec le principe de la transformation sociale, en soudant liberté et innovation, dynamique égalitaire et réévaluation des *chances* individuelles, politique et refus du globalisme (c'est-à-dire de l'intégralisme, du primat). De Tocqueville à Dahrendorf et à Bobbio, cette culture a dépassé l'horizon du « consensus social-démocrate » et du communisme.

Tous les deux se sont épuisés sur le terrain de la meilleure production et redistributions des ressources et marchandises. Si ce processus de récupération de la tradition libérale continue, la fin du marxisme (dans laquelle est engagée la gauche intellectuelle italienne) sera vraiment une « bonne fin ».

# Pouvoirs-Biblio

## CABINETS

Monique DAGNAUD, Dominique MEHL, *L'élite rose*, Paris, Ramsay, 1982, env. 300 p., env. 75 F. Enquête sociologique sur le profil des membres des cabinets depuis l'arrivée de la gauche au pouvoir : les auteurs découvrent la montée des universitaires, syndicalistes et permanents de partis, tout en constatant le maintien d'une domination des énarques. Ces derniers ne sont toutefois pas les mêmes que ceux d'hier...

René RÉMOND, Aline COUTROT, Isabel BOUSSARD (et Véronique AUBERT, Jean-Pierre AZEMA, Jean-Marc BOUSSARD, Marie-José FRICHEMENT, Alain KREMER, Jean-Luc PARODI), *Quarante ans de cabinets ministériels*, « De Léon Blum à Georges Pompidou », Presses de la Fondation nationale des Sciences politiques, Paris, 1982, 276 p., 150 F. Qui ? Quand ? Comment ? Études approfondies sur les membres des cabinets (recensement exhaustif depuis 1936) et la place de cette institution dans le système politique, laquelle dénote une surprenante continuité.

## DROIT CONSTITUTIONNEL

Stéphane RIALS, *Textes constitutionnels étrangers*, Paris, PUF, « Que sais-je ? », n° 2060, 1982, 128 p. Pour compléter le trousseau du parfait petit constitutionnaliste (G.-B., Etats-Unis, RFA, Suisse, Italie, Espagne, URSS).

## MARXISME

Georges LABICA, Gérard BENSUSSAN, *Revue Dialectiques, Dictionnaire critique du marxisme*, coll., Paris, PUF, 1982, 942 p., env. 300 F. Le dictionnaire du centenaire : près de 400 entrées, 65 spécialistes pour définir les principaux concepts utilisés par Marx, Engels, puis ceux qui s'en sont réclamés. Un instrument de travail intéressant en même temps qu'une pierre à la perpétuation du marxisme.

## SCIENCE POLITIQUE

Philippe BRAUD, *La science politique*, Paris, PUF, « Que sais-je ? », n° 909, 1982, 128 p. Défense et illustration de la science politique des politistes, beaucoup d'informations en peu de pages. Et une thèse à débattre...

Odile RUDELLE, *La République absolue, 1870-1885*, « Aux origines de l'instabilité constitutionnelle de la France républicaine », Paris, Publications de la Sorbonne, « Série France XIX<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> », n° 14, Université de Paris I, 1982, 328 p., 180 F. Redécouverte de la fondation de la République par la judicieuse combinaison de l'analyse électorale, l'exploitation d'archives inédites et l'adoption d'un point de vue original sur cette période clé pour notre système politique.

## *Profil de l'année politique* (septembre 1981 - août 1982)

JEAN-LUC PARODI et OLIVIER DUHAMEL

Comme ceux des années précédentes (1) ce quatrième « profil de l'année politique » a pour seul objet d'en établir, *au vu des sondages*, les étapes, les temps forts et les spécificités. De cette période caractérisée par l'installation et les difficultés du premier gouvernement de gauche de la V<sup>e</sup> République (2), on retiendra principalement, outre la multiplication des « baromètres » de l'opinion publique, la fin de l'« état de grâce » et la crise de l'été 1982, la faiblesse du décalage entre la popularité présidentielle et celle du Premier ministre, l'inversion de la hiérarchie des formations de droite, l'écartèlement du PC entre sa version gouvernementale et sa version partisane, le maintien de la primauté rocardienne, la percée de Jacques Delors, les lendemains difficiles du centrisme giscardien après la défaite et la remontée du « chiraquisme ».

Dans la variété des enquêtes publiées au cours de cette période, on se contentera de citer, outre les différentes études sur les gouvernants, les hommes politiques et les partis signalés plus loin, l'enquête sur les 14-20 ans et la politique (3), l'expérimentation de la SOFRES sur la popularité d'un ministre inconnu (4), les sondages sur l'Etat (5), les nationalisa-

(1) Voir cette chronique, Profil de l'année (septembre 1978 - août 1979), *Pouvoirs*, n° 11, p. 173-181, Profil de l'année (septembre 1979 - août 1980), *Pouvoirs*, n° 15, p. 153-162, et Profil de l'année politique (septembre 1980 - août 1981), n° 19, p. 153-162.

(2) Voir la bonne synthèse de Jean-Dominique LAFAY, Un an de socialisme à travers les sondages, *Le Figaro*, 18 mai 1982, et l'article suggestif de Jacques LECALLON, La popularité du Président, baromètre politique ?, *Commentaire*, 18, été 1982.

(3) Les 14-20 ans et la politique, L. Harris France, sous la direction d'Annick PERCHERON, *Phosphore*, 16, mai 1982.

(4) Jérôme JAFFRÉ, La popularité d'un certain F. Rompens : 1 %, *Figaro-Magazine*, 6 mars 1982.

(5) Les Français aiment l'Etat, SOFRES-*L'Expansion*, 2 octobre 1981.

## Les grands baromètres politiques

	SOFRES- <i>Le Figaro</i> , puis <i>Le Figaro-Magazine</i> Mensuel	IFOP- <i>France-Soir</i> et <i>F.-S.-Magazine</i> Mensuel	IFOP « Politoscope » <i>Le Point</i> Bimestriel	L. L. M
Président de la République	Confiance, pas confiance	Satisfaction, mécontentement	a) Bilan positif ou négatif b) Gagné ou perdu du terrain	A
Premier ministre	Confiance, pas confiance	Satisfaction, mécontentement	a) Bilan positif ou négatif b) Gagné ou perdu du terrain	
Ministres				Se
Hommes politiques	Avenir souhaité	Bonne opinion ou mauvaise	Proche ou éloigné de lui	
Dimensions de l'action gouvernementale	Politique étrangère, économique, sociale, institutions, libertés, réformes, prix, chômage		En général ; dans le domaine économique, dans le domaine social	Cl
Partis	Bonne opinion, mauvaise opinion		Augmente ou diminue influence	
Opposition, majorité			Gagné ou perdu du terrain	
Rapport de forces intentions de vote			Majorité gauche, opposition droite	
Divers	Optimisme, pessimisme, conflits sociaux, négociation-violence, priorités			

(<sup>1</sup>) BVA, *Paris-Match*, depuis octobre 1981, rythme inégal.

(<sup>2</sup>) Indice-Opinion, *Quotidien de Paris*, depuis octobre 1981, mensuel.

(<sup>3</sup>) IFRES-*L'Économie*, depuis avril 1982, mensuel.

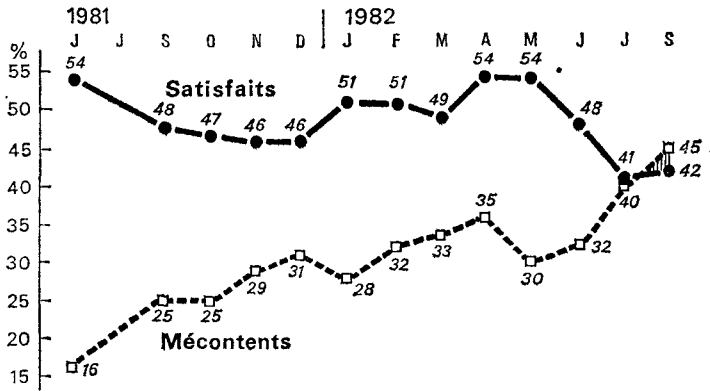
(<sup>4</sup>) IFRES-*La Vie française*, depuis septembre 1981, bimestriel.

tions (6), les problèmes de politique étrangère et le pacifisme (7), les réactions au blocage des prix et des salaires (8) et la conception des droits de l'homme (9).

— La multiplication des « baromètres » a caractérisé la première année d'après l'alternance, comme la multiplication des enquêtes d'intentions de vote avait marqué la période précédente. Aux traditionnelles enquêtes IFOP-France Soir sur la satisfaction à l'égard du Président de la République et du Premier ministre, et SOFRES-Figaro puis Figaro-Magazine sur la confiance à l'égard des mêmes, la cote d'avenir des personnalités politiques, l'opinion à l'égard des formations politiques, etc., sont venus s'ajouter les « politoscopes » IFOP-Le Point, le « carnet de notes mensuel du gouvernement » L. Harris France-Le Matin, la popularité des hommes politiques IFOP-France-Soir-Magazine, et quelques autres. Le tableau de la page 152 en résume les principales caractéristiques.

— Considérée en elle-même, la popularité présidentielle de F. Mitterrand a suivi une évolution très classique, identique dans sa forme générale à la courbe de popularité du général de Gaulle après son élection en 1965 et, presque dans le détail, à celle de G. Pompidou en 1969-1970 (10) : 54 %

L'état de grâce « mitterrandien » et la crise de l'été 1982



GRAPHIQUE 1. — La courbe de popularité (IFOP) de F. Mitterrand Président de la République (juin 1981 - septembre 1982)

(6) Les Français et les nationalisations, SOFRES-Le Figaro, 13 octobre 1981.  
 (7) Les Français face au monde, IFOP-Latitude, 1, novembre 1981 ; les Français et le pacifisme, SOFRES-Figaro, 23 novembre 1981 ; Une guerre mondiale avant 1981, IFOP-VSD, 12 novembre 1981.  
 (8) L. Harris France-Le Matin, 19 juin 1982 ; SOFRES-Le Figaro, 28 juin 1982.  
 (9) Les Français et les droits de l'homme, SOFRES-La Croix, 25 octobre 1981.  
 (10) Voir cette chronique, Pouvoirs, n° 20, Dimensions de l'état de grâce, p. 173.

de personnes satisfaites après le 1<sup>er</sup> mois d'exercice des nouvelles fonctions, 54 % au terme de la première année, après altération de l'état de grâce entre juin et décembre et reconquête progressive de décembre à mai 1982 (graphique 1). Mais l'analogie s'arrête là, car l'été 1982 enregistre, en deux temps, une chute spectaculaire, — 6 en juin, — 7 encore en juillet (11) (en septembre : satisfaits + 1, mais mécontents + 5).

L'enquête de juin (effectuée du 10 au 16) n'a pu enregistrer qu'incomplètement les effets de la dévaluation annoncée le 13. La régression (12) est particulièrement forte, chez les agriculteurs (— 12), les jeunes de 18 à 34 ans (— 12), les cadres supérieurs et professions libérales (— 10). La chute qu'indique l'enquête de juillet (effectuée du 6 au 12) mesure sans doute encore les effets de la politique d'austérité qui accompagne la dévaluation et peut-être les effets de l'affaire de Paris : elle est particulièrement sensible chez les personnes âgées (— 15), dans l'agglomération parisienne (— 11) et chez les sympathisants socialistes (— 11).

De façon générale, pour l'ensemble de la période étudiée, la structuration partisane de la popularité du nouveau Président analysée ici sur la cote de confiance SOFRES (13) n'offre guère de surprise mais quelques éclaircissements (graphique 2). A l'inverse de son prédécesseur, F. Mitterrand recueille une confiance très élevée chez les sympathisants socialistes et communistes, une méfiance importante chez ceux du RPR et de l'UDF. Mais la popularité giscardienne était, du point de vue partisan, tripolaire, les socialistes occupant une position centrale de méfiance relative entre la confiance majoritaire et la profonde hostilité communiste. La popularité mitterrandienne est, elle, bipolaire : confiance à gauche, absence de confiance à droite. A l'intérieur de ce clivage fondamental, les différences de niveaux et d'évolution entre sympathisants PC et PS, ou RPR et UDF relèvent de la nuance. Les communistes sont un peu moins confiants que les socialistes (sauf au baromètre de septembre - enquête d'août 1981), et, un peu plus mobiles dans leurs opinions. Quant aux opposants, ils se sont très vite uniformisés. Tout au plus peut-on noter une plus grande ampleur des mouvements d'opinion chez les sympathisants RPR qui tendent à accentuer les évolutions mensuelles (14).

(11) Enquêtes IFOP des 10-16 juin et 6-12 juillet 1982, *France-Soir* des 18 juin et 16 juillet 1982.

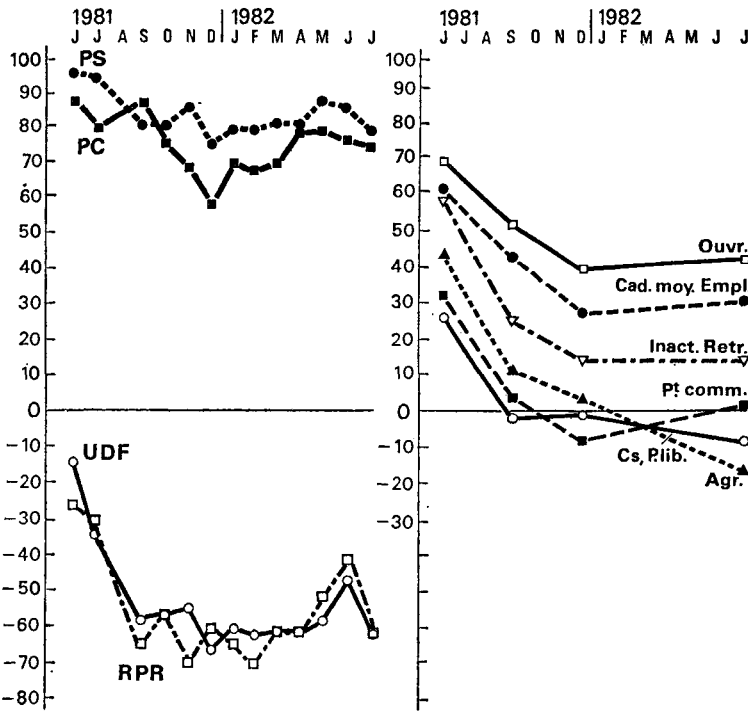
(12) Nous remercions l'IFOP de nous avoir communiqué les données nécessaires.

(13) L'indice de confiance s'obtient en retranchant le total des personnes déclarant faire « plutôt pas confiance » et « pas confiance du tout à François Mitterrand pour résoudre les problèmes qui se posent en France actuellement » du total des personnes déclarant lui faire « tout à fait confiance » et « plutôt confiance ». Les dates indiquées correspondent au mois de publication du baromètre mensuel SOFRES - *Figaro-Magazine*, les enquêtes ayant été faites le mois précédent, en général dans la dernière semaine. Nous remercions la SOFRES de nous avoir communiqué les données nécessaires.

(14) La plus grande méfiance des RPR n'apparaît nettement qu'à trois reprises. Dès le départ : — 25 contre — 15 chez les UDF ; dans le baromètre de novembre 1981 (enquête d'octobre) : — 90 chez les RPR, — 55 chez les UDF ; dans le baromètre de février 1982 (enquête de janvier) : — 71 chez les RPR, — 63 chez les UDF.



Une structure partisane clairement bipolaire  
 Une structure sociale de gauche



GRAPHIQUE 2. — La structuration partisane et sociale de l'indice de confiance (SOFRES) à l'égard de F. Mitterrand, Président de la République (juin 1981 - juillet 1982)

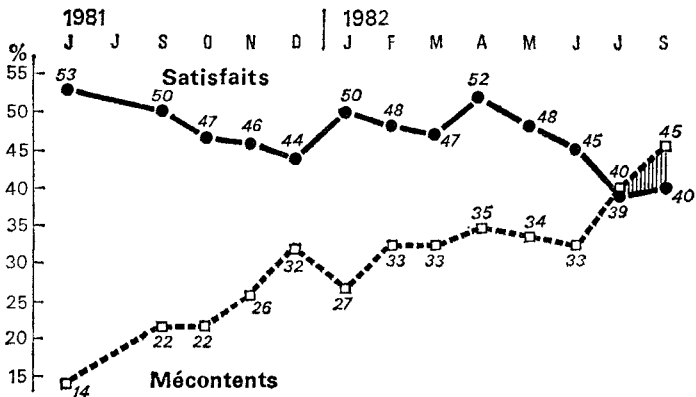
Quant à la structuration sociale de la popularité présidentielle, elle n'est pas totalement inverse de celle qui affectait le Président Giscard d'Estaing (15). Certes, l'opposition des deux France transparait : record de popularité mitterrandienne chez les ouvriers puis les employés — les mécontents de l'ancien septennat ; impopularité croissante chez les agriculteurs — par-delà leurs variations, toujours dans la zone de satisfaction sous Giscard. Mais d'autres nouveautés compliquent l'image d'une simple inversion. Les professions libérales - cadres supérieurs sont passés net-

(15) Voir Jean-Luc PARODI et Olivier DUHAMEL, La popularité giscardienne : structure générale et évolutions catégorielles (1974-1980), *Pouvoirs*, n° 16, p. 155-164.

tement dans la méfiance alors qu'ils ne furent pas toujours giscardiens ; les commerçants et artisans aussi, dans une moindre mesure. Ces deux catégories étaient hier, et avec les agriculteurs, très instables dans leurs opinions. Elles semblent aujourd'hui plus fixées dans la méfiance — après avoir été les secteurs privilégiés de la chute initiale de popularité. Mais la novation la plus remarquable réside dans la popularité de F. Mitterrand chez les inactifs et retraités, naguère bastions du giscardisme. Bien que majoritairement favorables à V. Giscard d'Estaing le 10 mai 1981, ils font ensuite plutôt confiance au Président socialiste, attestant ainsi la dimension légitimiste ou suprapartisane de la popularité d'un Président.

La courbe de popularité IFOP du Premier ministre Pierre Mauroy suit, comme il est traditionnel, les évolutions de la courbe présidentielle (graphique 3) : même recul de juin à décembre, même remontée au premier trimestre, même effondrement à l'été avec pour la première fois un solde négatif (— 2) en juillet.

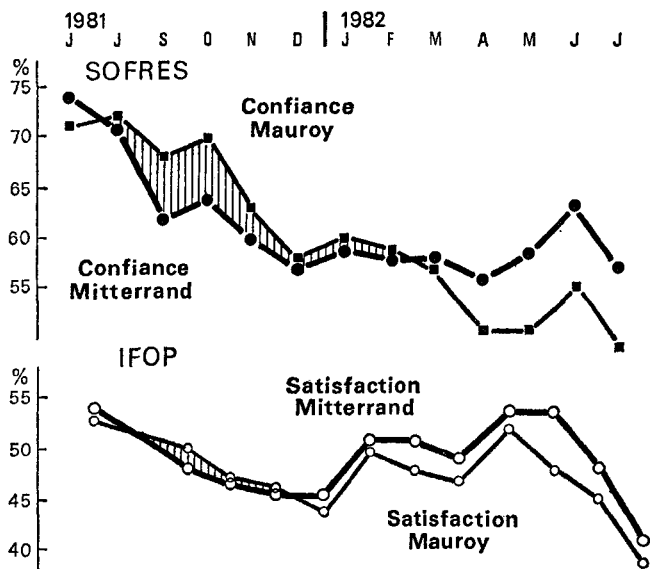
### A l'image du Président



GRAPHIQUE 3. — La courbe de popularité (IFOP) de P. Mauroy, Premier ministre (juin 1981, septembre 1982)

La nouveauté provient ici de l'inversion provisoire du décalage traditionnel entre la popularité du Président de la République et celle de son Premier ministre (graphique 4). Ainsi en septembre 1981 compte-t-on plus de personnes « satisfaites » (IFOP) du Premier ministre que du Président de la République, autant en octobre et en novembre ; ainsi encore la « confiance » (SOFRES) suscitée par P. Mauroy est-elle, de juillet 1981 à février 1982 légèrement supérieure à celle envers F. Mitterrand. Si le décalage classique se rétablit ensuite, la marge de supériorité présidentielle

L'inversion provisoire du décalage traditionnel



GRAPHIQUE 4. — Popularité du Président et du Premier ministre (confiance SOFRES et satisfaction IFOP)

demeure cependant nettement inférieure à celle qui caractérisait les gouvernants antérieurs (16).

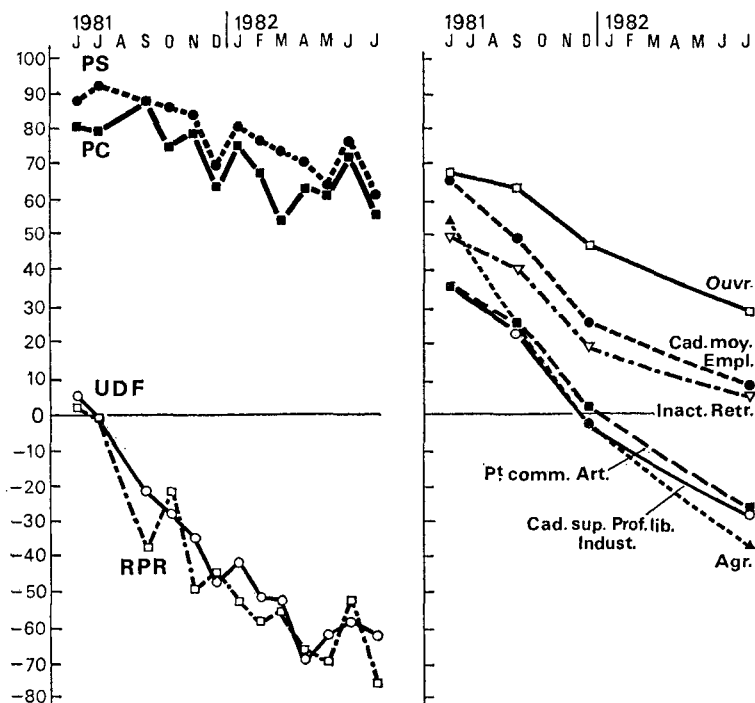
L'évolution de la popularité du Premier ministre (17) selon les structures partisans indique sa chute quasi ininterrompue chez les sympathisants de l'opposition. L'étude des réponses par catégorie socioprofessionnelle du chef de famille (v. graphique 5) confirme l'accroissement de la polarisation sociale des opinions à l'égard du chef du gouvernement (18).

(16) Ce décalage (IFOP) était en moyenne de 9,5 points (en 1976-1977, de septembre à août), 12,6 (en 1977-1978), 15,4 (en 1978-1979), 13,3 (en 1979-1980) et 11,6 (de septembre 1980 à avril 1981) pour le couple Giscard-Barre. Il n'est que de 1,7 point pour le couple Mitterrand-Mauroy, au cours de la première année de la gauche au pouvoir (de juin 1981 à août 1982).

(17) Sur l'image positive de P. Mauroy au début de l'année 1982, voire l'enquête SOFRES (5-12 février 1982), groupe de journaux de province, 22 février 1982.

(18) L'indice de confiance (SOFRES) de Mauroy était positif dans toutes les CSP en juin et septembre 1981. En juillet 1981, il est négatif (et même au-delà de - 20) chez les petits commerçants et artisans (- 21), les cadres supérieurs - professions libérales - industriels (- 23), et chez les agriculteurs (- 37); positif chez les inactifs et retraités (+ 7), cadres moyens et employés (+ 9), ouvriers (+ 28). La structuration sociale révèle les mêmes strates que celle du Président, mais elle est devenue plus accentuée, alors qu'elle l'était moins au lendemain de l'alternance.

### Baisse continue dans l'opposition et polarisation sociale



GRAPHIQUE 5. — La structuration partisane et sociale de l'indice de confiance (SOFRES) à l'égard du Premier ministre P. Mauroy (juin 1981 - juillet 1982)

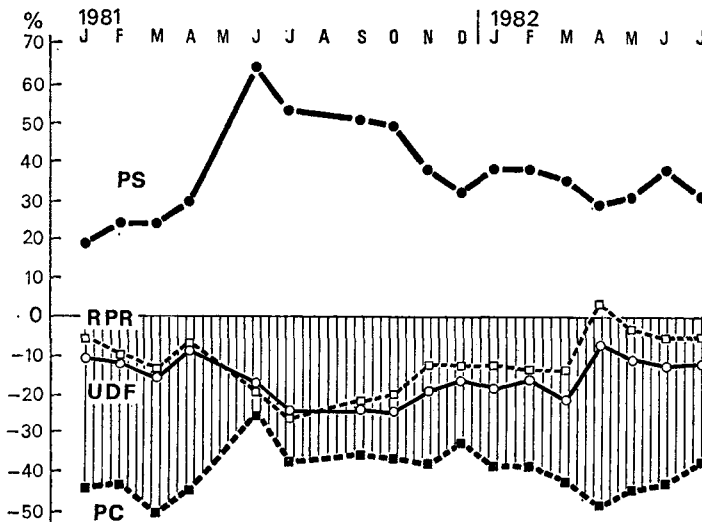
Au total, un an d'exercice du pouvoir a transformé les perceptions des deux nouveaux dirigeants. Leurs premières images étaient encore marquées par les années d'opposition — très politiques donc : Mauroy plus central, Mitterrand plus à gauche. Le premier recueille davantage de confiance, surtout par l'adhésion des catégories politiques et sociales les plus hostiles à la gauche. Mais au terme de l'année politique, les images sont inversées — plus institutionnelles : Mauroy chef du Gouvernement de la gauche, Mitterrand Président de la République. La popularité de ce dernier subit un peu moins fortement les faits politiques (cantonales) ou économiques (dévaluation, blocage des prix et des salaires).

● La cote générale des partis politiques (graphique 6) confirme à une exception près les caractéristiques des années précédentes (19) : primauté du Parti socialiste qui retrouve après les records du printemps 1981 un niveau moyen, légèrement supérieur à celui des années 1978-1980, défaveur du Parti communiste qui ne parvient pas à redresser son image, situation intermédiaire de l'UDF et du RPR qui remontent régulièrement au cours de l'année, après les records négatifs de l'été 1981 (— 24 en moyenne pour l'une et l'autre formation). La nouveauté vient de l'inversion de leur ordre d'arrivée, le RPR prenant l'avantage à l'automne 1981 et le gardant depuis lors, phénomène sans précédent depuis la création du baromètre SOFRES en 1972 (20).

Reprenons plus en détail ces caractéristiques pour chacune des grandes forces politiques françaises.

● Le Parti communiste apparaît aujourd'hui partagé, dans les représentations que s'en fait l'opinion, entre sa version ministérielle nouvelle,

L'inversion de la hiérarchie à droite



GRAPHIQUE 6. — L'indice de satisfaction des partis politiques depuis juin 1981 (source : SOFRES)

(19) Rappelons que la cote de chaque parti est calculée par simple soustraction (bonnes opinions moins mauvaises opinions).

(20) Pour la situation de 1972 à 1981, voir cette chronique, *Pouvoirs*, n° 19, p. 158.

toute d'action réformiste et de solidarité gouvernementale, qu'incarne très bien Ch. Fiterman et sa version partisane classique de soutien critique et d'attachement à la « différence » soviétique (21), que représente G. Marchais. Ces distinctions expliquent la hiérarchie que révèle le graphique 7 : au premier rang, avec un peu plus de 28 % de cote d'avenir en moyenne, Ch. Fiterman, dont les fonctions ministérielles expliquent aisément qu'il soit perçu comme le dirigeant communiste « le plus attaché à l'union PC-PS » (22) ; au niveau intermédiaire, le PC lui-même, 25 % de bonne opinion en moyenne (23) ; au niveau inférieur enfin, le secrétaire général, dont la cote d'avenir moyenne s'établit à 19 % et qui bat même en mai, avec 16 % seulement, son record absolu d'impopularité (24).

A l'intérieur de cette hiérarchie, une évolution parallèle a caractérisé la période étudiée, lente régression jusqu'aux lendemains des élections cantonales, très légère remontée depuis lors.

• L'évolution de la cote de bonne opinion (SOFRES) du PS a suivi pour l'essentiel celle de la confiance accordée à F. Mitterrand et P. Mauroy (graphique 8). On retrouve donc les mêmes étapes, l'euphorie du printemps et de l'été 1981, le retour à une situation intermédiaire au cours des mois qui suivent et la baisse de l'été 1982. Ce recul semble avoir entraîné un renversement des perceptions de l'avenir du PS dans l'opinion : alors qu'en mai 1982 le « politoscope » IFOP-*Le Point* estimait à 44 % la proportion des Français qui disent « qu'il renforce plutôt son influence » (25), une enquête SOFRES de juin fixe à 57 % la proportion de ceux qui pensent que le PS « va plutôt s'affaiblir » (26).

Parmi ses dirigeants, Michel Rocard occupe toujours une place exceptionnelle, premier à l'indice de « bonne opinion » des dix baromètres IFOP-*France-Soir-Magazine*, premier à l'indice de « proximité » des cinq « politoscopes » IFOP-*Le Point*, premier à la cote « d'avenir souhaité » des neuf baromètres SOFRES-*Figaro-Magazine* publiés depuis novembre 1981 (27), seulement dépassé au « carnet de notes mensuel du gouvernement » Louis Harris-France, *Le Matin-Magazine*, tantôt par P. Mauroy, tantôt par

(21) Voir cette chronique, Sur l'effet Kaboul... et quelques autres, *Pouvoirs*, n° 22, p. 159-172.

(22) Enquête IFRES (19-22 janvier 1982), *Journal du Dimanche*, 31 janvier 1982 : Ch. Fiterman : 31 %, G. Marchais : 12 %.

(23) Voir Le PC jugé par les Français, enquête SOFRES (8-14 janvier 1982), *Le Nouvel Observateur*, 23 janvier 1982, L'image des communistes, enquête BVA (3-9 mai 1982), *Le Point*, 24 mai 1982 ; voir encore, Ce que les Français pensent du PC, enquête Indice Opinion (22-25 janvier 1982), *Le Quotidien de Paris*, 3 février 1982.

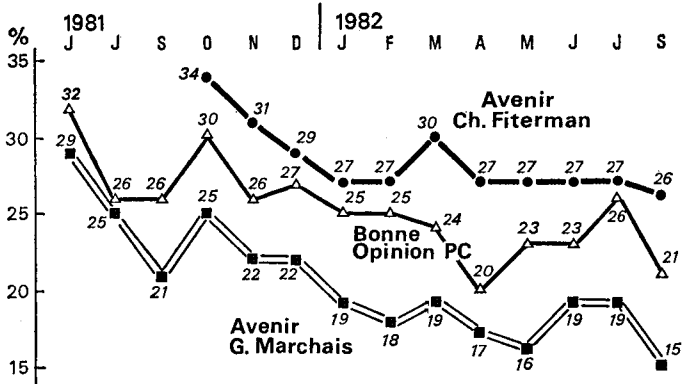
(24) Précédent record : 17 % en février 1980 (Kaboul) et mars 1981. Tous les autres indicateurs confirment cette impopularité dominante.

(25) Enquête IFOP (25-27 mai), *Le Point*, 7 juin 1982.

(26) Enquête SOFRES (18-23 juin), groupe de journaux de province, 7 juillet 1982.

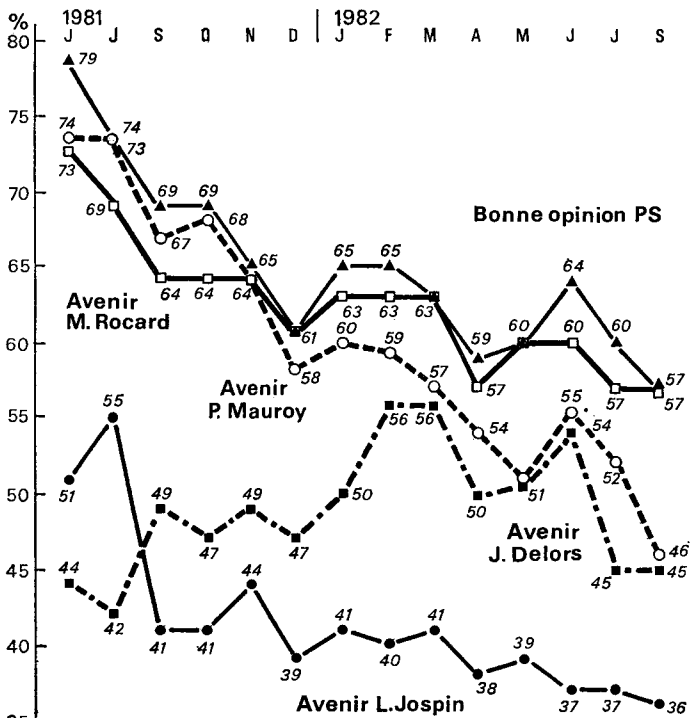
(27) En juin, juillet, septembre et octobre 1981, il est, bien qu'au plus haut, dépassé de quelques points par P. Mauroy (graphique 8).

## Le ministre et le secrétaire général



GRAPHIQUE 7. — L'évolution du PC et de ses leaders (SOFRES)

## Rocard, Mauroy, Delors

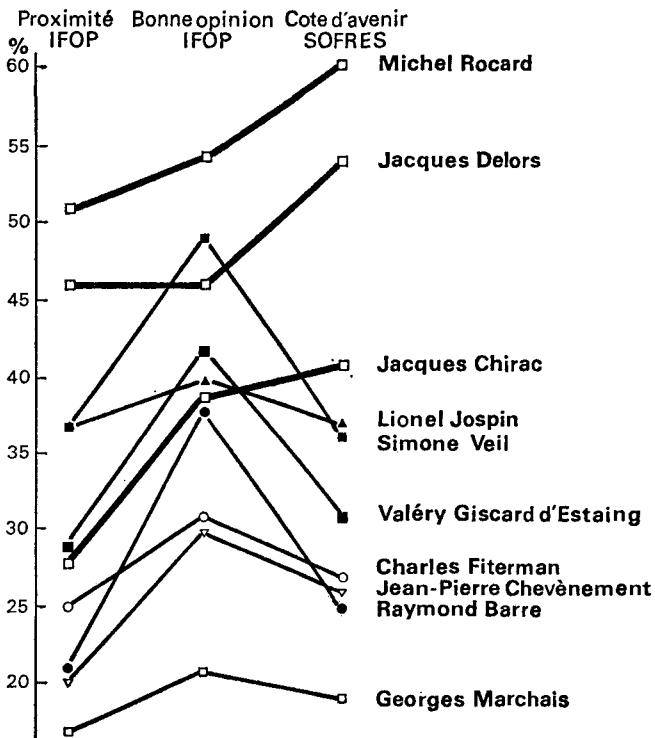


GRAPHIQUE 8. — L'évolution du PS et de ses leaders (SOFRES)

Jacques Delors, son action ministérielle suscitant plus de sans réponse et moins de critiques. Encore faut-il noter que ce handicap s'est atténué et que sa marginalisation gouvernementale, qui le fait moins bénéficier des périodes fastes, freine inversement son recul dans les phases difficiles. L'ancien candidat à la Présidence de la République, qui appartient à la très rare catégorie des hommes politiques dont la cote d'avenir est supérieure à la bonne opinion présente (graphique 9), demeure ainsi aux yeux de l'opinion un recours pour l'avenir (28).

Après le maintien de la primauté rocardienne, l'apparition de J. Delors au firmament des vedettes politiques constitue une autre caractéristique

### Leaders d'hier et de demain



GRAPHIQUE 9. — Proximité (IFOP)  
bonne opinion (IFOP), et cote d'avenir (SOFRES)  
en avril-mai 1982

(28) Voir les enquêtes IFRES (13-16 octobre 1981), *Paris-Match*, 30 octobre 1981, IFRES (24-27 novembre), *Le Quotidien de Paris*, 3 décembre 1981 et le baromètre IFRES-*La Vie française*, par exemple du 7 décembre 1981.



de l'année : de juin 1981 à mars 1982, sa cote d'avenir SOFRES s'élève de 42 % à 56 % et il prend même fin mai la première place au « carnet de notes » L. Harris-France. Mais, détenteur d'un des postes clés du gouvernement il subit aussi tout naturellement les répercussions de ses difficultés et redescend, après la dévaluation et le blocage des prix et des salaires, de 55 % à 46 % (29).

Des autres personnalités socialistes, seul L. Jospin est parvenu à combiner positivement notoriété et cote d'avenir. Inversement, ni J.-P. Chevènement, ni P. Beregovoy, ni P. Joxe, ni L. Mermaz, ni P. Quiles ou J. Poperen n'ont encore une image claire (30).

● A droite, le traumatisme de l'affrontement fratricide et de la double défaite électorale a laissé des cicatrices, dont on retrouve les traces aussi bien dans l'impopularité majoritaire de V. Giscard d'Estaing, de R. Barre, et de J. Chirac au cours de l'hiver et du printemps (31) que dans la proportion élevée de giscardiens anti-chiraquiens et de chiraquiens antigiscardiens dans les premières présidentielles hypothétiques dont on puisse disposer (32). Puis le temps a produit ses effets, et l'ancien Président de la République et ses Premiers ministres ont retrouvé ou frôlé une cote positive : en juillet par exemple, V. Giscard d'Estaing + 5 (bonne opinion 43 %, mauvaise opinion 38 %), J. Chirac + 3 (42 % — 39 %), R. Barre — 3 (38 % — 41 %) (33). Cette remontée a cependant inégalement atteint les deux composantes de l'opposition de droite.

● Le plus atteint par la défaite, le centrisme giscardien a du mal à remonter la pente dans l'opinion (graphique 10) : l'année écoulée se caractérise pour lui par une stabilisation à un niveau médiocre, l'UDF autour de 33 %, la cote d'avenir de V. Giscard d'Estaing autour de 31 %, celle de R. Barre autour de 25 % seulement. Inquiétant également pour l'ancien Président de la République, le décalage entre le niveau moyen de bonne opinion IFOP, 41 % pour l'année écoulée, et la cote d'avenir à 31 % seulement (graphique 9), situation de *has been*, un peu équivalente, il est

(29) Enquête L.H.F. (22-29 juin 1982), *Le Matin*, 13 juillet 1982.

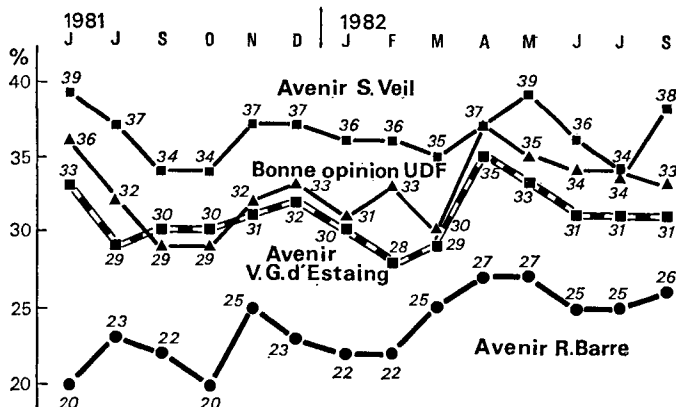
(30) En novembre 1981, n'étaient connus, « ne serait-ce que de nom » de la majorité des Français que M. Rocard (98 %), P. Mauroy (97 %), G. Defferre (93 %), J. Delors (85 %), L. Jospin (81 %), E. Cresson (71 %), J.-P. Chevènement (70 %), Cl. Cheysson (69 %), R. Badinter (65 %), L. Fabius (58 %) et P. Dreyfus (55 %). Enquête IFRES (24-27 novembre), *Quotidien de Paris*, 3 décembre 1981.

(31) Voir les baromètres IFOP-France-Soir-Magazine, V. Giscard d'Estaing — 2,5 en moyenne de septembre à février, J. Chirac — 14, R. Barre — 17. Cette majorité de mauvaise opinion jusqu'à la veille des cantonales ne s'explique que par l'addition aux hostiles de gauche d'adversaires de droite, partisans de l'associé rival.

(32) Voir en particulier l'enquête IFOP (7-14 avril 1982), *VSD*, 23 avril 1982. En cas de duel Mitterrand-Giscard, 14 % des chiraquiens choisissent Mitterrand et 24 % ne se prononcent pas ; en cas de duel Mitterrand-Chirac, 9 % des giscardiens choisissent Mitterrand, et 26 % ne se prononcent pas.

(33) Enquête IFOP (15-22 juin), *France-Soir-Magazine*, 3 juillet 1982.

## La stabilité à un niveau insuffisant



GRAPHIQUE 10. — L'évolution du centrisme et de ses leaders (SOFRES)

vrai, à celle qu'avait connue F. Mitterrand entre 1978 et 1981 et qu'il avait su retourner à son profit (34). De la même manière, l'UDF est perçue comme une force en régression : en mai 1982 18 % seulement pensent qu'elle « augmente son influence dans le pays » contre 38 % qui estiment qu'elle « la diminue » (35). En sens inverse, le premier tour d'une hypothétique présidentielle accordait encore à V. Giscard d'Estaing en avril, avec 25 % des suffrages exprimés, la seconde place (derrière F. Mitterrand 27 %), talonné par J. Chirac avec 21 % (36). On notera que seule S. Veil échappe à cette morosité générale et se maintient, d'une façon que son éloignement de la scène politique rend d'autant plus étonnante, aux premiers rangs des baromètres politiques.

Plus grave encore, toutes les questions de « concurrence » entre les deux formations de droite jouent au détriment de l'UDF, que ce soit en terme de proximité :

*L'opposition est composée essentiellement de deux courants. Duquel vous sentez-vous le plus proche (37) ?*

UDF	RPR	Autres	Ne sait pas
17 %	32 %	31 %	20 %

(34) Sur l'avenir de V. Giscard d'Estaing, voir aussi IFRES-*Le Quotidien*, 9 novembre 1981.

(35) Politoscope IFOP (25-27 mai 1982), *Le Point*, 7 juin 1982.

(36) G. Marchais 13 %, B. Lalonde 5 %, M. Crépeau 3 %, A. Laguiller 3 %, M.-F. Garraud, M. Debré et H. Bouchardeau 1 %. Référence en note 32.

(37) Enquête IFRES (24-26 mars 1982), *La Vie française*, 5 avril 1982. Parmi « les électeurs de l'opposition », le rapport est de même nature, 29 % pour l'UDF, 54 % pour le RPR.

d'aptitude :

*Si vous comparez le RPR et l'UDF quelle est, à votre avis, la formation... (38)*

		Le RPR	L'UDF	Sans opinion
... la plus proche des préoccupations des gens	100 %	35 %	17 %	48 %
... la plus puissante	100 -	55 -	12 -	33 -
... la plus ouverte aux idées nouvelles	100 -	37 -	15 -	48 -
... la plus active	100 -	55 -	7 -	38 -
... celle qui a le plus d'avenir	100 -	49 -	9 -	42 -
... celle qui a su le mieux renouveler ses dirigeants	100 -	31 -	8 -	61 -

ou de leadership :

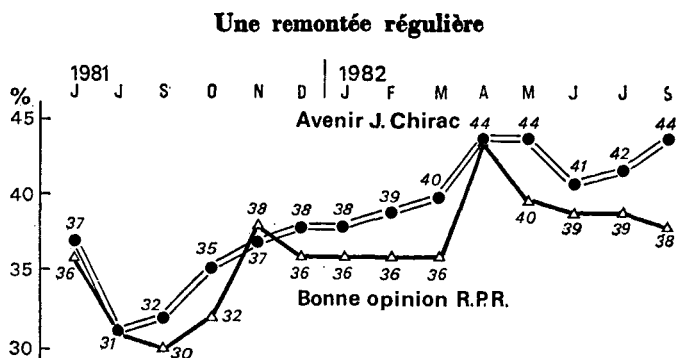
*S'il y avait une élection présidentielle dans les deux ou trois prochaines années, quel serait, selon vous, le meilleur candidat face à la gauche : Raymond Barre, Jacques Chirac ou V. Giscard d'Estaing (39) ?*

Raymond Barre	Jacques Chirac	Valéry Giscard d'Estaing	Aucun de ceux-ci	Sans opinion
7 %	53 %	21 %	9 %	10 %

• Au terme de cette première année d'opposition, J. Chirac et le RPR en apparaissent ainsi comme les principaux bénéficiaires (graphique 11). La cote d'avenir SOFRES de J. Chirac a remonté régulièrement de 31 % en juillet 1981 à 38 % en janvier 1982 et 42 % en juillet 1982 et la proportion de « bonne opinion » IFOP a progressé identiquement de 30 % en août 1981 à 42 % en juin. De ce fait, l'ancien Premier ministre se trouve être aujourd'hui l'un des rares hommes politiques, avec Michel Rocard et Jacques Delors, dont l'avenir souhaité soit au niveau du présent estimé (graphique 9). En l'absence de V. Giscard d'Estaing, condamné par l'échec au silence provisoire, J. Chirac a pu occuper le terrain parlementaire et partisan, gommer les traits les plus défavorables de son image (par un discours d'union de l'opposition et de critique légitimiste de l'action

(38) Enquête SOFRES (21-27 mai 1982), *Le Figaro*, 15 juin 1982.

(39) Même enquête, V. Giscard d'Estaing ne l'emportant, et de peu, que chez les sympathisants UDF, 43 % (contre 39 % pour J. Chirac) et faisant son meilleur résultat chez les 65 ans et plus, 33 % (contre 35 % pour J. Chirac).



GRAPHIQUE 11. — L'évolution du RPR et de son leader (SOFRES)

gouvernementale), en renforcer les plus favorables (maire de Paris) (40) et apparaître comme le véritable leader de l'opposition.

Tiré par son leader, le RPR a effectué une remontée analogue, et apparaît aux yeux de l'opinion comme une formation en pleine expansion : alors que 15 % seulement des Français estimaient en août 1981 qu'il « augmentait son influence » (contre 45 % qui pensaient l'inverse), cette proportion s'est élevée à 26 % en novembre, 38 % en février 1982 et 45 % en mai (41).

Au total, cette année politique est marquée par la dégradation, jusqu'à l'insatisfaction, de la popularité des nouveaux gouvernants, le maintien de la suprématie du PS et de l'impopularité du PC, la remontée chiraquienne, la confirmation de Michel Rocard et l'avènement de Jacques Delors comme leaders d'avenir.

(40) Sur l'image de J. Chirac, comme maire de Paris auprès des Parisiens, voir : Un maire plébiscité, enquête L. Harris-France (14-20 octobre 1981), *L'Express*, 30 octobre 1981 ; Il a gagné Paris, enquête IFOP (2-9 mars 1982), *Valeurs actuelles*, 19 avril 1982 ; Paris découpé ?, enquête BVA (2-3 juillet 1982), *Paris-Match*, daté du 16 juillet 1982.

(41) « Politoscopes », IFOP (17-22 août, 10-16 novembre 1981, 16-22 février, 25-27 mai 1982), *Le Point*, 31 août 1981, 23 novembre 1981, 1<sup>er</sup> mars et 7 juin 1982.

# Chronique constitutionnelle française

(16 mai - 15 août 1982)

PIERRE AVRIL et JEAN GICQUEL

## AMENDEMENT

— *Discussion.* La conférence des présidents a envisagé une « stricte application » de l'art. 100 du règlement qui précise notamment que, sur chaque amendement, ne peuvent être entendus, outre l'un des auteurs, que le Gouvernement, la commission et un orateur d'opinion contraire. Dans un rappel au règlement le 18-5, M. Séguin (RPR) fit observer que cela aboutissait, que l'amendement émanât de la majorité ou de l'opposition, à l'intervention de trois orateurs de la majorité contre un de l'opposition ; « c'est la raison pour laquelle il a toujours été admis, jusqu'à la présente législature, qu'il était fait un usage libéral de l'art. 56, al. 3, qui donne la possibilité au président, après l'intervention du rapporteur et du ministre, de donner la parole à un orateur pour répondre au Gouvernement ou à la commission ». L'habitude a ainsi été prise, dans un souci d'équilibre, de combiner l'art. 100 avec l'art. 56, al. 3, et de donner la parole à un orateur pour et à un orateur contre (p. 2383).

## ASSEMBLÉE NATIONALE

— *Activités.* Pour la période du 2-7-1981 au 15-5, l'IMAP s'est livré à un classement des députés. MM. Richard (s) et Séguin (RPR) arrivent en tête respectivement de la majorité et de l'opposition. V. *L'Express*, 16 et 23-7.

— *Attentions présidentielles.* Pendant des *admonestations* (cette *Chronique*, n° 21, p. 202) cette tendance a bénéficié notamment à M. Mermaz. On en veut pour preuve le fait que, pour la première fois sous la V<sup>e</sup> République, le président d'une assemblée parlementaire a assisté aux conférences de presse à l'Élysée, les 24-9-1981 et 9-6, et accompagné le chef de l'État, lors de son périple africain du 19 au 26-5 (*Le Monde*, 20-5). D'aucuns y verront même une sorte de présentation d'un prochain interlocuteur.

— *Composition*. Deux députés ont démissionné. M. Flosse (RPR, Polyésie française, 2<sup>e</sup>), le 16-6 (*JO*, p. 1919) en raison de l'*incompatibilité* avec ses fonctions de vice-président du conseil de Gouvernement de la Polyésie française, visée à l'art. 7 de la loi 77-772 du 12-7-1977 (cette *Chronique*, n° 3, p. 164). Il y a lieu, à cet égard, de mentionner que les dispositions relatives aux TOM n'ont pas été, à ce jour, incorporées au code électoral. A la faveur d'un rappel au règlement le 6-7 (p. 4221), M. Lafleur (RPR, Nouvelle-Calédonie, 2<sup>e</sup>) a annoncé sa démission afin de protester contre l'évolution en cours du statut insulaire (*V. Collectivités territoriales*).

Après tergiversations, la présidence de l'AN a tenu à faire respecter, le 15-6 (*JO*, p. 1909), l'incompatibilité édictée à l'article LO 144 du code électoral, en ce qui concerne la *reconduction* de M. Nucci (s, Isère, 6<sup>e</sup>) en qualité de parlementaire en mission.

— *Fonctionnaires parlementaires*. Un incident sans précédent, révélateur d'un certain changement d'esprit (cette *Chronique*, n° 22, p. 174), s'est produit le 30-6 (*Le Monde*, 3-7). M. Borgniet, secrétaire général de l'AN, qui assiste depuis le plateau le président de séance, dans le déroulement de la procédure législative, a été publiquement mis en cause par M. Mermaz.

Par ailleurs, celui-ci manifeste, comme l'atteste le cas entre autres de M. Nucci, la volonté d'affirmer l'*autonomie* du Parlement vis-à-vis du pouvoir exécutif. C'est ainsi que le bureau de l'AN, réuni les 30/31-7-1981, a décidé de mettre fin au détachement des fonctionnaires de l'Etat près les commissions de la défense et, tout particulièrement, des finances. Ce n'est un secret pour personne que ceux-ci y exerçaient un rôle *déterminant*, participant aux débats et rédigeant le rapport général. A l'avenir, seuls des fonctionnaires de l'Assemblée apporteront leur concours, dans les conditions habituelles, ainsi que, le cas échéant, des experts choisis *intuitu personae*, de manière ponctuelle.

#### V. *Incompatibilités parlementaires. Parlementaire en mission.*

#### BICAMÉRALISME

— *Procédure paritaire*. Au cours de la session de printemps et de la session extraordinaire de juillet, 7 CMP ont abouti à l'adoption d'un texte conforme ; l'AN a été appelée à statuer définitivement *onze fois*, notamment sur le projet relatif au conseil supérieur des Français à l'étranger, bien que la CMP soit parvenue à un accord : le Gouvernement remit en cause le 17-5 le compromis adopté à l'unanimité sur le mode de scrutin applicable, provoquant les protestations de M. Millon (UDF) et entraînant l'abstention, sur cet amendement, des quatre représentants du groupe socialiste à la CMP, dont M. Forni, président de la commission des lois et M. Suchod, rapporteur du projet (p. 2276-2279). Très susceptible sur les manipulations des textes adoptés en CMP, le Sénat le rejeta.

— *Menaces sur le système bicaméral.* Dans une allocution de clôture, le 28-7, le président du Sénat a rappelé que la Constitution avait établi un système bicaméral dont l'équilibre repose sur la procédure paritaire ; or le développement de deux pratiques qui dénaturent cet équilibre « menace gravement le caractère bicaméral de nos institutions ». D'une part, l'utilisation de plus en plus fréquente de la *procédure d'urgence* rend impossible le dialogue entre les deux assemblées, d'autre part la proclamation *prématurée* de l'échec d'une CMP enlève au système bicaméral une part de sa substance. M. Poher estime qu'en bloquant le cours d'une CMP dès la première difficulté, on ne respecte pas l'esprit de la Constitution et il a indiqué qu'il demanderait à la commission des lois de préparer une modification du règlement précisant la procédure devant les CMP. Le CC sera ainsi saisi, BIR, n° 262, p. II.

Dans sa réponse, M. Defferre a contesté les critiques du président du Sénat concernant l'urgence qui ne supprime selon lui qu'une seule lecture... (le ministre de l'intérieur lorsqu'il présidait le groupe socialiste avait pourtant utilisé l'arme du *quorum* le 19-11-1980 pour bloquer les débats afin de protester contre l'emploi de la procédure d'urgence qui empêchait les députés de se prononcer sur les modifications apportées par le Sénat au projet sécurité et liberté : cette *Chronique*, n° 17, p. 214). Il est en revanche convenu du bien-fondé des observations concernant les CMP, mais les torts sont, selon lui, largement partagés car les difficultés proviennent aussi du fait que les députés de l'opposition siègent désormais aux CMP, de telle sorte que majorité et opposition s'y retrouvent presque à égalité.

A l'AN, M. Labarrère devait à son tour faire écho aux critiques de M. Poher le 28-7 en affirmant que le système bicaméral avait « bien fonctionné » ; le ministre chargé des relations avec le Parlement indiqua que le nombre des CMP avait été de 11 (session ordinaire) et 7 (session extraordinaire), dont sept avaient vu leur rapport adopté, tandis qu'au cours des sessions correspondantes, de 1978, 1979 et 1980 le nombre des CMP avait été respectivement de 13, 4 et 9, et que leurs rapports adoptés avaient été de 12, 2 et 5, les « derniers mots » s'élevant à un et deux (p. 4978).

#### COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

— *Bibliographie.* Perspectives de la décentralisation, dossier *AJDA*, 1982, p. 275 et s. La décentralisation et la tutelle administrative et technique, dossier *Correspondance municipale*, n° 228, mai.

— *Contrôle administratif.* Tirant les conséquences de la décision du CC du 25-2-1982 (cette *Chronique*, n° 22, p. 175), la loi 82-623 du 22-7 (p. 2347) issue d'une proposition sénatoriale et de celle de MM. d'Aubert et Millon députés UDF, modifie et complète la loi 82-213 du 2-3, en ce qui concerne les conditions d'exercice du contrôle administratif sur les actes des autorités locales. V. Rapport Schielé, S, n° 308 et Richard, AN, n° 928.

Le nouvel art. 2.1 explicite les conditions *cumulatives* selon lesquelles

les actes des autorités communales sont exécutoires de plein droit. Il s'agit, d'une part, de l'obligation de publicité aux intéressés et, d'autre part, de celle de la *transmission* au représentant de l'Etat ou à son délégué dans l'arrondissement. Sous cet aspect, l'exigence initiale du délai de quinze jours pour la transmission est supprimée, dans l'intérêt même des autorités municipales ; de surcroît, la *preuve* de la transmission *peut être apportée par tout moyen*. L'accusé de réception qui est immédiatement délivré peut être utilisé à cet effet (art. précité, *in fine*).

Au surplus, le nouvel art. 2. II énumère les actes assujettis à l'obligation de transmission. Par ailleurs, le nouvel art. 3, al. 4, précise que lorsque l'acte déferé à la juridiction administrative par le représentant de l'Etat, dans le délai de droit commun, est de nature à compromettre l'exercice d'une liberté publique ou individuelle, le président du TA ou un membre du tribunal délégué à cet effet prononce le sursis dans les 48 heures.

L'ensemble de ces dispositions est étendu aux actes des autorités départementales et régionales (art. 45 et 69 nouveaux).

Pour conclure, on présentera diverses remarques : le Gouvernement soumettra chaque année au Parlement un rapport sur le contrôle *a posteriori* exercé à l'égard des actes des autorités locales par les représentants de l'Etat (art. 3, 45 et 69 *in fine* nouveaux) ; l'art. 15 consacre l'avis formulé par le CE, à l'opposé du point de vue du ministère de l'intérieur (v. *Le Quotidien de Paris*, 27-7) sur l'application de la décentralisation au département de Paris (v. *Le Monde*, 3-7 et *Le Matin*, 5-7) et dispose, conformément au droit commun, que l'exécutif est transféré au maire de Paris, président du conseil de Paris, sous réserve des règles spécifiques édictées par la loi du 31-12-1975. Sur-le-champ mettant à profit la bataille de Paris M. Chirac devait convoquer, le 26-7, ledit conseil au lieu et place du représentant de l'Etat, ce qui lui confère à l'évidence des pouvoirs supplémentaires (*ibid*, 27-7). Enfin, les modifications apportées par cette loi reçoivent une portée *rétroactive* au 2-3 précédent (art. 16) afin de faire l'économie du contentieux.

— *Contrôle financier*. Conformément à l'art. 84 de la loi du 2-3-1982 (cette *Chronique*, n° 19, p. 167), la loi 82-594 du 10-7 (p. 2199) fixe l'organisation et les compétences des chambres régionales des comptes à qui incombe, notamment, le contrôle juridictionnel des comptabilités locales. V. Rapports Fosset, S, n° 337 et Sapin, AN, n° 950.

— *Région de Corse*. La collectivité *sui generis* créée par la loi 82-214 du 2-3-1982 (cette *Chronique*, n° 22, p. 177) sert de *banc d'essai* au fait régional. Certes, il n'est pas de bonne méthode, comme le souligne à l'AN (p. 4478) M. Séguin (RPR), que l'exception précède le principe. Mais nécessité fait loi. Dans l'attente des compétences de *droit commun* qui, demain, seront dévolues aux régions (art. 59, de la loi 82-213 du 2-3-1982) la Corse dispose, d'ores et déjà, de compétences *spécifiques*. En application de la loi 82-659 du 30-7 (p. 2459), la région *brevitatis causa* a en charge l'identité culturelle corse (établissement de la carte scolaire, enseignement de la langue et de



la culture, proposition de formations supérieures, construction et équipement des établissements scolaires, art. 2 et 3) ainsi que son *développement* (établissement de schémas d'aménagement et d'urbanisme, des transports, création d'un office de développement agricole, art. 11, 12 et 20) sans perdre de vue des actions dans le domaine du logement et de l'énergie (art. 19 et 25). Enfin, pour les compétences transférées, des ressources sont attribuées à la région de Corse (art. 27 et s.).

V. *Droit constitutionnel. Elections. Loi. Libertés publiques.*

COMMISSION

— *Commission d'enquête.* La commission sur le SAC (cette *Chronique*, n° 21, p. 182), présidée par M. Hauteœur (s), sur rapport de M. Odru (c), a rendu publics ses travaux le 24-6 (n° 955). Les membres de l'opposition qui avaient suspendu dès l'origine leur collaboration ont refusé de participer au vote du rapport, le 10-6 (*Le Monde*, 24/25-6). Préalablement, des fuites au mépris de l'art. 378 du code pénal s'étaient produites dont *Europe 1*, entre autres, rendait compte le 21-5 (*ibid.*, 27-5). Quant à M. Debizet, secrétaire général du SAC, qui a refusé de prêter serment devant la commission, en raison de l'instance judiciaire en cours, il a proposé à M. Hauteœur un procès à propos de la lettre qu'il lui a adressée ; le rapport bénéficiant, pour sa part, de l'immunité *juridictionnelle* (*ibid.*, 24-7).

— *Commission spéciale.* Parmi les divers procédés au moyen desquels le Sénat entend marquer son hostilité au nouveau cours politique, force est désormais de ranger ce cas de figure (cette *Chronique*, n° 21, p. 206). Le 2-6 (*BIR*, n° 257, p. 11), la majorité a dessaisi la commission des affaires sociales présidée par M. Schwint (s) qui avait entamé, depuis le 22-4, l'examen du premier projet Auroux sur les droits des travailleurs, au profit d'une commission *ad hoc*. Depuis 1958, certes, 23 commissions de ce type avaient été constituées, mais jamais au détriment d'une commission permanente. Ultérieurement, le 23-7 (*BIR*, n° 262, p. 17), la seconde chambre devait reconduire ce procédé, pour l'étude du 2<sup>e</sup> projet relatif aux négociations collectives et au règlement des conflits du travail.

V. *Libertés publiques. Sénat.*

A l'AN, une commission spéciale a été constituée le 24-5 (p. 2460) à la demande du président du groupe socialiste, pour l'examen du projet de loi d'orientation de la recherche et du développement technologique, en vertu de l'article 32 du règlement (constitution de droit lorsqu'elle est demandée par un groupe dont l'effectif représente la majorité absolue des membres composant l'Assemblée).

— *Mission d'information : substitut à une commission d'enquête.* La demande de commission d'enquête communiste sur l'évasion des capitaux se heurtant aux procédures judiciaires en cours, la commission des finances

a constitué une mission aux mêmes fins le 10-12-1981, dont les membres se sont engagés au *secret* en y invitant les personnes auditionnées (seul, M. Ziegler, député suisse, y a manqué : v. *Le Monde*, 14-2) ; son rapport, présenté par M. Goux, président de la commission, a été annexé au procès-verbal du 22-7 (AN, n° 1046) avec les observations de MM. Marette, R. A. Vivien (RPR) et Hamel (UDF).

— *Pouvoirs des rapporteurs budgétaires.* M. Y. Tavernier, député (s) de l'Essonne, a tenu le 2-6 une conférence de presse au cours de laquelle il a mis en cause la gestion de la SAFER de l'Île-de-France en se fondant sur les documents du ministère de l'agriculture auxquels il avait eu accès en sa qualité de rapporteur spécial de la commission des finances (*Le Monde*, 4-6). Cette initiative soulève deux questions : est-elle conforme à la finalité qui inspire les pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place des rapporteurs ? Est-elle détachable de l'exercice du mandat parlementaire et donc couverte par son irresponsabilité ?

#### CONSEIL CONSTITUTIONNEL

— *Bibliographie.* Th. Renaux, *Le CC et l'autorité judiciaire*, thèse Aix-Marseille-III, 1982.

— Notes : J. Boulouis sous 25-2, *AJDA*, 1982, p. 303 ; F. Julien-Laferrière, 16/20-4-1982, *ibid.*, p. 467.

S'agissant des nationalisations : V. N. Quoc Vinh et Cl. Franck, *JCP*, 1982.II.19788, M. de Villiers, *RA*, 1982, p. 153.

— *Condition de l'institution et des membres.* Les réactions suscitées par la décision du 16-1-1982, en matière de nationalisation (cette *Chronique*, n° 21, p. 185) sont à l'origine de nouvelles questions écrites. M. Cousté (RPR) s'interroge, eu égard à la nature juridictionnelle du CC, sur l'applicabilité des art. 226 et 227 du code pénal. A bon droit le ministre de la justice rétorque (AN, Q, p. 2488) que ces dispositions ne concernent que les seules juridictions judiciaires (cette *Chronique*, n° 17, p. 197). Pour sa part, M. Millon (UDF) conteste, à nouveau, la régularité du mémoire adressé par M. Joxe en cours de procédure (cette *Chronique*, nos 21 et 22, p. 185 et 179). Tout en refusant de porter une appréciation sur cette initiative, le ministre chargé des relations avec le *Parlement s'étonne cependant que la procédure banale et normale qui consiste à adresser un mémoire au CC puisse être suspectée de sortir du cadre des institutions de la V<sup>e</sup> République !* (AN, Q, p. 2496). La polémique ne saurait justifier pour autant la légèreté de la réponse qui opère une fâcheuse confusion entre le contentieux de la constitutionnalité et celui de l'élection.

De son côté, le président Roger Frey a adressé un démenti au *Matin* (22 et 23-5), à la suite d'une interview de M. Daniel Guérin, publiée la veille, le mettant en cause personnellement, à propos de l'enlèvement de Mehdi Ben Barka : *Dans le cadre de l'obligation de réserve qui m'est*

*imposée par mes fonctions, je ne puis qu'opposer un démenti formel... et me référer à la déclaration que j'ai faite à l'AN le 6-5-1966.*

— *Décisions.*

- 82-123 L, 23-6, p. 1994. Délégation. V. *Pouvoir réglementaire.*  
 82-124 L, 23-6, p. 1994. Délégation. V. *Pouvoir réglementaire.*  
 82-125 L, 23-6, p. 1995. Délégation. V. *Pouvoir réglementaire.*  
 82-140 DC, 28-6, p. 2043 et 2057, Loi de finances rectificatives pour 1982.  
 V. *Loi de finances.*  
 82-141 DC, 27-7, p. 2422, Loi sur la communication audiovisuelle. V. *Libertés publiques.*  
 82-142 DC, 27-7, p. 2424, Loi portant réforme de la planification. V. *Loi.*  
 82-143 DC, 30-7, p. 2470, Loi sur les prix et les revenus. V. *Loi.*  
 82-963, 30-7, p. 2471. V. *Elections.*

Sous ce rapport, M. Cousté (RPR), demandant un état de la saisine du CC depuis la réforme de 1974, s'est vu répondre, avec une belle impertinence par le Premier ministre (AN, Q, p. 2210) que les décisions faisaient l'objet d'une publication annuelle et qu'une *table analytique* couvrant la période 1959-1980 avait été publiée par l'*Imprimerie nationale*.

*Tous les autres éléments de la requête, ajoute celui-ci, dont l'origine politique des groupes de l'Assemblée ou du Sénat qui n'ont pas d'intérêt pour comprendre et évaluer le sens de la règle de droit dégagée ne sont pas répertoriés.* On nous permettra toutefois de nous inscrire en faux contre cette appréciation. L'élargissement de la saisine, on le rappelle pour mémoire, a non seulement modifié son rythme, mais aussi et surtout, sa *signification*. Conçue, à l'origine, comme une arme de l'exécutif contre le Parlement, elle s'est retournée, à la manière d'un boomerang, contre celui-là dès l'instant où l'opposition s'en est emparée. Faut-il rappeler, à titre symbolique, que la première utilisation de la saisine parlementaire à propos de la loi sur l'avortement, en 1974, a été le fait de l'*opposition* au sein de la majorité ?

CONSEIL DES MINISTRES

— *Délibérations.* La méthode du *tour de table* a été utilisée, le 26-5, à propos du projet de loi électorale communale (*Le Matin*, 27-5), ainsi que le 16-6, pour les mesures d'accompagnement de la dévaluation du franc (*ibid.*, 17-6). En cette circonstance le quotidien susmentionné s'est fait l'écho des réserves exprimées par M. Rocard, ainsi que de la fin de non-recevoir opposée par le chef de l'Etat à une suggestion de M. Chevènement dans le domaine réservé de la diplomatie. Il devait s'ensuivre un nouveau rappel à l'ordre des services de l'Elysée (cette *Chronique*, n° 22, p. 180) précisant à toutes fins utiles que *les délibérations du conseil ne sont pas publiques* et que *les prétendues indiscretions à ce sujet, dont font état certains journaux, sont dénuées de valeur.* En définitive, le *communiqué officiel* et les *commentaires du secrétaire général de la présidence de la République* sont les seuls à faire foi.

## DROIT CONSTITUTIONNEL

— *Bibliographie.* G. Burdeau, *Traité de science politique* (3<sup>e</sup> éd.), III, *La dynamique politique*, vol. I : *Les forces politiques* (LGDJ, 1982). R. Capitant, *Écrits constitutionnels*, choix de textes, chronologie, bibliographie et index établi par J.-P. Morelou, Ed. du CNRS, 1982.

## V. République.

## ÉLECTIONS

— *Bibliographie.* J.-L. Burban, Réponse à M. François Goguel sur le mode d'élection de l'Assemblée européenne, *Le Monde*, 12-8.

— *Conseil supérieur des Français de l'étranger.* L'imbroglie juridique créé par l'illégalité du décret sur les élections au CSFE, illégalité constatée mais non sanctionnée par la décision du 25-3 du CC (cette *Chronique*, n° 22, p. 182. V. note F. Julien-Laferrière, *AJDA*, 1982, 466), a trouvé son dénouement avec le vote de la loi 82-471 du 7-6 (p. 1810) : l'art. 10 dispose en effet que « la présente loi prend effet le 22-2-1982 », date du décret incriminé dont elle couvre *rétroactivement* l'illégalité. Ce vote a été acquis en dépit de l'hostilité du Sénat, pourtant concerné par un organisme qui prend part à l'élection des sénateurs représentant les Français de l'étranger (v. *Bicaméralisme*) mais les adversaires de la loi ont renoncé à saisir le CC.

Les modalités des élections qui se sont déroulées le 23-5 sous le régime du décret du 22-2 et avant l'adoption définitive de la loi ont fait l'objet de vives controverses, visant notamment l'application de la représentation proportionnelle aux circonscriptions à deux sièges ainsi que le découpage de celles-ci (v. J.-P. Cantegrit, *Le Monde*, 26-5). Ce n'est qu'au JO des 12/13-7 que fut publiée la liste, par circonscriptions, des délégués élus le 23-5 ; on s'est étonné qu'elle ne fût pas accompagnée des résultats officiels globaux en suffrages (*ibid.*, 21-7).

— *Contentieux.* Par une décision 82-963 du 30-7 (p. 2471) le CC rappelle l'autorité *absolue* de chose jugée qui accompagne ses décisions (art. 62, al. 2 de la Constitution), à l'exception notable, il est vrai, du droit de réclamation des candidats à la présidence de la République prévu à l'art. 7 du décret du 14-3-1964, à l'encontre de la requête d'un électeur tendant à la révision d'une précédente décision, en matière de désignation d'un député (Charente 1<sup>re</sup>).

— *Élections régionales.* Pour la première fois, des élections de ce type se sont déroulées au suffrage universel *direct*. En application de la loi 82-214 du 2-3-1982 (cette *Chronique*, n° 22, p. 177) l'assemblée de Corse a été élue le 8-8 (*Le Monde*, 10/12-8). En tenant compte, certes, du mode de scrutin, mais plus encore des particularismes insulaires, 17 listes, soit 1 037 candidats, se disputaient les 61 sièges à pourvoir : 28 d'entre eux

sont allés à des formations de l'opposition, 23 à celles de la majorité, tandis que les autonomistes de M. Edmond Siméoni (*Union du peuple corse*) en recueillaient 8. Une seule femme sera élue.

Mais préalablement soucieux d'*assainir* les conditions du scrutin, la révision intégrale des listes électorales avait été opérée, *exceptionnellement*, dans les deux départements, en vertu de l'art. 23 de la loi précitée, afin de mettre un terme à divers abus, dont celui du double vote. Selon les estimations du ministre de l'intérieur, le 8-7 (*ibid*, 10-7) cette opération a abouti à près de 70 000 rectifications d'erreurs matérielles, à 5 000 radiations sur les listes électorales, tandis que 8 500 électeurs en situation d'inscription multiple sur le continent et dans l'île optaient pour cette dernière. Au total, 14 000 régularisations ont été opérées et 200 855 électeurs recensés. La date, pour inhabituelle qu'elle soit, avait pour but de limiter, par ailleurs, les votes par procuration, autant que faire se peut.

En outre, une commission de contrôle des opérations de vote et de recensement de la région a été mise en place, par le décret 82-498 du 11-6 (p. 1874). Composée de 9 membres (3 magistrats de l'ordre judiciaire, 3 membres du CE et 3 membres de l'inspection générale de l'administration du ministère de l'intérieur), celle-ci a reçu mission de veiller à la régularité des opérations de vote, notamment au respect du vote *secret* par le passage dans l'isoloir, de procéder au recensement des votes (l'art. 8 du décret rappelant que les bulletins non imprimés en caractères noirs ne sont pas pris en compte) et de proclamer les résultats. Ladite commission a disposé d'un support informatique et du concours de 140 rapporteurs choisis parmi des magistrats.

— *Éligibilité*. M. Sautier (UDF) demandait au ministre de l'intérieur le nombre de femmes candidates et élues aux élections locales depuis 1945. La réponse (AN, Q, p. 2234) fait apparaître ces chiffres et appréciations :

1. Elections cantonales			2. Elections municipales		
Années	Candidates	Elues	Années	Candidates	Elues
1945		25	1947		14 889
1958		12	1953		13 832
1961		16	1959		11 246
1964		17	1965		11 145
1967		40	1971		20 684
1970		22	1977		39 304
1973	357	53			
1976	483	41			
1979	683	76			
1982	637	74			

*Il est précisé à l'auteur de la question que le nombre de candidatures féminines aux élections municipales ne peut être établi avec précision. Le dépôt des candidatures n'étant pas obligatoire dans les communes de moins de 30 000 habitants.*

— *Composition.* L'annonce par le chef de l'Etat, le 9-6, de la *deuxième phase* de la politique du changement a entraîné, en dehors de la redistribution au sein du secrétariat général de la République, le premier remaniement du gouvernement Mauroy. *J'aimerais infiniment les garder tous. J'espère que l'opportunité m'en sera donnée... Je n'en suis pas sûr*, avait-il lancé, à cette occasion. La pratique, jusque-là observée, voulait qu'à une nouvelle période de l'action présidentielle correspondît un nouvel attelage ministériel. En vérité, ce n'est que partie remise, si l'on en juge par l'appréciation portée, à cet effet, par le Premier ministre, le 29-6 (*Le Monde*, 1-7) : *l'opération la plus importante consistait à resserrer le Gouvernement avant de l'aménager avec d'autres niveaux de responsabilité, avant la fin de l'année.*

A la suite de la démission pour raison politique de Mme Questiaux, ministre à problèmes, somme toute, de la solidarité nationale et de celle, pour convenances personnelles, de M. Dreyfus, ministre de l'industrie, qui, du reste, devait retrouver sa fonction de chargé de mission à l'Élysée (p. 2068), le décret du 29-6 (p. 2051) procède aux nominations suivantes : M. Chevènement, ministre d'Etat, bénéficie de la politique de *remembrement* en devenant ministre de la recherche et de l'industrie. Par voie de succession, bien que le décret ne le vise pas, M. Hervé, ministre délégué auprès du ministre de l'industrie, chargé de l'énergie, change de point d'ancrage ; M. Pierre Bérégovoy, secrétaire général de la présidence de la République à ce jour, est nommé ministre des affaires sociales et de la solidarité nationale. Signe des temps, deux de ses prédécesseurs, MM. Jobert et François-Poncet, avaient été appelés, en 1973 et 1978, à diriger le Quai d'Orsay. Au surplus, deux nouveaux ministres délégués apparaissent, dans des conditions contrastées. M. Auroux, ministre du travail, est désormais placé (relégué ?) auprès de M. Bérégovoy, tandis que M. Le Garrec, secrétaire d'Etat auprès du Premier ministre, chargé de l'extension du secteur public, est promu, avec identité de rattachement, au rang de ministre chargé de l'emploi. Reste que la date de remaniement a pris à contre-pied les observateurs. Toutefois, l'ouverture d'une session extraordinaire du Parlement, en juillet, n'autorisait pas, à l'opposé de l'usage de la V<sup>e</sup> République, à différer plus avant la solution de problèmes économiques et sociaux. V. Cl. Weil, *Le Matin*, 1-7.

— *Solidarité gouvernementale.* Interrogé le 16-5 sur l'abstention des députés communistes, lors du vote du projet sur la communication audiovisuelle (cette *Chronique*, 22, p. 190) M. Fiterman, ministre d'Etat, ministre des transports, a déclaré à propos des raisons avancées par le groupe : « Je ne peux, comme membre du Gouvernement, qu'en prendre acte. Mais, à mon sens, un tel vote ne met en cause ni l'existence de la majorité parlementaire, ni la solidarité gouvernementale elle-même, parce qu'il s'agit d'une différence de points de vue et non une opposition puisqu'il n'y a pas eu de vote contre. » Jugeant qu'il n'était pas « anormal » que ces différences s'expriment, M. Fiterman a cependant ajouté : « Pour ce qui concerne le Gouvernement, il est bien évident que le débat doit être tenu dans des

limites précises. Le Gouvernement est le Gouvernement » (*Le Monde*, 18-5).

Le blocage des salaires, jugé « injuste » et « pas du tout nécessaire » par M. Marchais (*Le Monde*, 24-6) a placé les ministres communistes dans une situation délicate. Déjà M. Le Pors, ministre de la fonction publique, avait vivement réagi le 18-6 à un commentaire de M. Poperen, n° 2 du ps, mettant l'attitude de la CGT en contradiction avec celle des ministres communistes (*ibid.*, 20-6). Le recours à l'art. 49, 1° et 3°, a permis aux députés communistes d'approuver la déclaration du Gouvernement sans avoir à voter son texte (v. *Responsabilité du Gouvernement*). En revanche les sénateurs ont décidé de s'abstenir, comme l'a indiqué M. Lajoinie, président du groupe à l'AN, qui a ajouté : « Notre participation à la majorité et au Gouvernement est une décision de long terme » (*ibid.*, 29-6). V. J.-Cl. Vajou, Participation sans soutien, *Le Quotidien de Paris*, 24-6).

#### V. Loi. Partis politiques.

#### IMMUNITÉS PARLEMENTAIRES

— *Inviolabilité*. Dans un rappel au règlement à l'AN, le 6-7 (p. 4221), M. Julia (RPR) a dénoncé avec virulence la perquisition opérée, la veille à Nouméa, au domicile d'un collaborateur de M. Lafleur, député de la Nouvelle-Calédonie, qui venait à l'instant d'annoncer sa démission : le Gouvernement a fait procéder à un acte d'instruction contre un parlementaire, a fait saisir des documents parlementaires dans la perspective des élections qui vont se dérouler. De tels actes sont sans précédent dans un régime démocratique !

Par-delà la polémique, il y a lieu de rappeler que l'inviolabilité est un attribut personnel du parlementaire, qui ne peut être, en conséquence, étendu à ses proches.

#### INCOMPATIBILITÉS PARLEMENTAIRES

— *Limitation du cumul des mandats*. M. Debarge (s), parlementaire en mission (cette *Chronique*, n° 19, p. 182), a remis un rapport au Premier ministre, qui sera rendu public le 3-6 (*Le Monde*, 4-6). Il voudrait réconcilier, par un dosage raisonnable des responsabilités, la politique et les Français, faire aimer la chose publique et la faire vivre. Il se prononce notamment en faveur de l'incompatibilité entre les fonctions de membre du Gouvernement et celles de président de conseil régional ou départemental. Du reste, sur ce point, le fait précède le droit (cette *Chronique*, n° 20, p. 186). Seul, à ce jour, M. Chandernagor, ministre délégué aux affaires européennes, préside un conseil général, celui de la Creuse.

#### V. Assemblée nationale. Collectivités territoriales. Parlementaire en mission.

## IRRECEVABILITÉ FINANCIÈRE

— *Bibliographie.* Le rapport Goux (AN, n° 753) remplace, selon une pratique établie, celui de son prédécesseur, M. Vivien (cette *Chronique*, n° 16, p. 175). Dans le cadre d'un rappel au règlement, le 25-5 (p. 2570), M. Gantier (UDF) s'inquiétait de l'incertitude de la jurisprudence relative à l'art. 40 de la Constitution. M. Goux est alors intervenu pour indiquer qu'il avait fait préparer un rapport d'information, soumis par la suite au président de l'AN en sa qualité de juge de la recevabilité, le président de la commission des finances n'étant, en quelque sorte, que son conseiller, son bras droit.

## JOURNAL OFFICIEL

— *Fantaisie ou folies ?* Lors de l'examen à l'AN du projet de loi relatif au développement des institutions représentatives du personnel, divers députés ont utilisé, le 1-6, des langues vernaculaires à propos de la disposition supprimant l'obligation de s'exprimer en français pour les postes de délégué du personnel. Tour à tour, MM. Charles, Toubon et Lipkowski (RPR) ont parlé allemand, manjere (dialecte malien) et espagnol (p. 2794). M. Stasi, président de séance, a indiqué que *seuls les propos tenus en français figureront au JO...*, langue officielle de ce pays (*ibid.*). Cependant, l'intervention initiale du premier orateur devait être transcrite, tandis que, pour les autres, il est mentionné qu'ils « prononcent alors plusieurs phrases en langue étrangère ». En revanche, l'intervention de M. Deschaux-Beaume (s) en sabir, langage imagé du Maghreb, a été reproduite *in extenso* (p. 2800). Les débats parlementaires accueillent le *franglais*, même s'il importe de le déplorer, et les locutions grecques et latines. Il n'est pas jusqu'au russe, en caractère cyrilliques, à preuve l'exclamation de M. Marrette (RPR), le 30-4 (p. 1538), qui y soit reçu. Faut-il en conclure à l'existence au Parlement de langues autorisées et censurées ? La question mériterait d'être explicitée en un moment où, par ailleurs, les langues régionales retrouvent droit de cité.

## LIBERTÉS PUBLIQUES

— *Bibliographie.* J. Chapuisat : Libertés locales et libertés publiques, *AJDA*, 1982, p. 349 ; Ch. Debbasch : Les radios libres. Un régime de libertés sous surveillance étatique, *D.*, 1982, p. 123 ; A. Holleaux : La convention européenne pour la protection des personnes à l'égard des traitements automatisés en voie de ratification par la France, *JJA*, 21-7, p. 7.

— *Abolition du délit d'homosexualité.* La loi 82-683 du 4-8 (p. 2502) issue d'une proposition supprime pour l'individu mineur l'infraction visée à l'art. 331, al. 2, du code pénal (cette *Chronique*, n° 17, p. 209).



— *Droit à l'habitat.* L'art. 1<sup>er</sup> de la loi 82-526 du 22-6 (p. 1967), dite Loi Quilliot, qualifie de façon inusitée ce dernier de *droit fondamental* qui, pour parodier une célèbre formule, en revanche, *s'exerce dans le cadre des lois qui le régissent*. Faut-il déceler là un signe constitutionnel, à l'imitation de la sémiologie ?

— *Droit syndical.* Le décret 82-447 du 28-5 (p. 1726) étend l'exercice de ce droit dans la fonction publique, en s'inspirant, pour une part importante, de la circulaire Chaban-Delmas du 14-8-1970 (cette *Chronique*, n° 22, p. 188). L'administration est tenue de mettre à la disposition des organisations syndicales les plus représentatives un local commun (art. 3) ; ces dernières ont la possibilité de tenir des réunions statutaires ou d'information à l'intérieur des bâtiments administratifs en dehors ou pendant les horaires de service (art. 4). L'affichage et la distribution des documents d'origine syndicale peuvent s'effectuer dans l'enceinte desdits bâtiments (art. 8 et 9) de même que la collecte des cotisations syndicales (art. 10). Sous réserve des nécessités du service, les autorisations spéciales d'absence sont accordées au représentants mandatés pour participer aux activités institutionnelles des syndicats (art. 12 et s.). V. S. Salon et J.-Ch. Savignac, *AJDA*, 1982, p. 462.

— *Informatique et libertés.* Une circulaire du Premier ministre du 30-7 (*JO*, NC, p. 7279) se prononce pour la création dans chaque ministère d'un responsable, membre de la commission de développement informatique, placé à l'échelon du cabinet sous l'autorité d'un collaborateur du ministre. Cette personne agira en liaison avec le commissaire du Gouvernement auprès de la CNIL, et des fonctionnaires, en vue de l'application de la loi du 3-1-1978 (v. *Le Monde*, 4-8).

— *Liberté d'association.* Suivant la suggestion de la commission parlementaire d'enquête, le conseil des ministres du 28-7 (*Le Monde*, 30-7) a décidé, pour la première fois depuis le 10 mai, aux termes de la loi du 10-1-1936, de prononcer la dissolution du SAC. Le décret 82-670 du 3-8 (p. 2492) en rend compte. A ce jour, 40 organisations ont été anéanties, de ce chef. La dernière dissolution remontait à 1980. Elle concernait la FANE (Fédération d'Action nationale et européenne) d'inspiration néonazie.

— *Liberté de communication.* La communication audiovisuelle est libre proclame l'art. 1<sup>er</sup> de la loi 82-652 du 29-7 (p. 2431) un siècle après, à la mesure du poète, l'avènement en termes identiques de la liberté de la presse. On ne peut que se féliciter de cette heureuse coïncidence. V. Rapports Schreiner, *AN*, n° 754, et Pasqua, *S*, n° 335. Le nouveau statut de l'audio-visuel, marqué on s'en souvient par une rupture de la discipline majoritaire (cette *Chronique*, n° 22, p. 190), avait été toutefois déféré, par partie, au CC par les députés et sénateurs de l'opposition.

Par une décision 82-141 DC, du 27-7 (p. 2422), ce dernier récusé le grief tiré de la violation de l'art. 11 de la Déclaration de 1789, en considérant, selon une démarche constante (*ibid.*, n° 11, p. 196), *qu'il appartient au législateur de concilier, en l'état actuel des techniques et de leur maîtrise, l'exercice de la liberté de communication telle qu'elle résulte de l'art. 11 de la Déclaration... avec, d'une part, les contraintes techniques inhérentes aux moyens de la communication audiovisuelle et, d'autre part, les objectifs de valeur constitutionnelle que sont la sauvegarde de l'ordre public, le respect de la liberté d'autrui et la préservation du caractère pluraliste des courants d'expression socioculturels auquel ces modes de communication, par leur influence considérable, sont susceptibles de porter atteinte.* Au passage, il importe de relever l'enrichissement de la terminologie résultant de la présence, aux côtés des principes de valeur constitutionnelle, d'objectifs de même nature. L'établissement d'installations ne méconnaît pas, par ailleurs, le droit de propriété.

Pour le surplus, le juge, reprenant l'argumentation développée à propos de l'accès aux ressources publicitaires des radios privées libres (décision 81-129 DC, 30/31-10-1981, cette *Chronique*, n° 20, p. 188) estime que la même règle s'applique à toutes, ce qui satisfait au principe de l'égalité devant la loi, à l'opposé des stations périphériques qui disposent d'une situation particulière. Dans cette perspective, l'interdiction de recueillir des ressources publicitaires imposée aux radios locales ne contrevient pas, selon le CC, à la *liberté d'entreprendre*, formule préférée à celle du commerce et de l'industrie (*ibid.*, p. 189) et à la *liberté de communication... qui ne sont ni générales ni absolues et ne peuvent exister que dans le cadre d'une réglementation instituée par la loi.*

En revanche, le juge fait droit aux requérants, tout d'abord, s'agissant de l'accès au *droit de réponse* à la suite d'une activité de communication audiovisuelle (art. 6) des personnes morales à but lucratif qui en étaient exclues initialement, au mépris du principe d'égalité devant la loi, alors *qu'elles sont placées dans la même situation que les autres personnes morales* ; ensuite concernant la non-applicabilité de la loi aux TOM, comme précédemment (*ibid.*, p. 180), au motif que les assemblées territoriales n'avaient pas été consultées au sens de l'art. 74 de la Constitution (art. 29, 52 et 109). À l'attention du législateur, frappé d'amnésie, décidément, le juge enrichit le droit parlementaire, en interprétant l'obligation de consultation : *l'avis émis en temps utile par l'assemblée territoriale consultée avec un préavis suffisant doit être porté à la connaissance des parlementaires, pour lesquels il constitue un élément d'appréciation nécessaire avant l'adoption en première lecture de la loi par l'assemblée dont ils font partie.* Or, en l'espèce, les avis recueillis par le Gouvernement n'ont pas été communiqués aux chambres. Cependant, en raison de leur séparabilité, ces dispositions censurées ne devaient pas faire obstacle à la promulgation de la loi dont il importe désormais d'analyser les dispositions essentielles.

La liberté de la communication audiovisuelle a pour effets principaux de limiter la portée au monopole d'Etat et de l'émanciper du pouvoir

d'Etat. L'art. 9 met un terme au monopole de *programmation* pour ne laisser subsister, à l'avenir, que celui de la diffusion ; *l'Etat établit ou autorise les moyens de diffusion par voie hertzienne, ainsi que les infrastructures et installations de communication audiovisuelle qui empruntent le domaine public, ou qui, situées sur une propriété privée, sont collectives ou traversent une propriété tierce*. A l'opposé, la programmation se diversifie. L'Etat peut concéder, à cet égard, des *autorisations*, soit par l'intermédiaire de la Haute autorité de la communication audiovisuelle, ci-dessous (art. 14) pour les radios et télévisions locales privées, soit au moyen de concessions de service public délivrées par le Gouvernement pour l'accès aux satellites et aux réseaux hertziens de télévision (art. 71).

Disposition capitale, au point, du reste, de constituer un abcès de fixation entre les assemblées, l'art. 12 porte création d'une Haute autorité de la communication audiovisuelle dont la composition est calquée sur celle du cc (*ibid.*, n° 22, p. 180). Le Sénat souhaitait, pour sa part, que le pouvoir juridictionnel participât à la désignation de ses membres. La Haute autorité a pour fonction de *garantir l'indépendance du service public de la radiodiffusion et de la télévision* (art. 12). En conséquence, il lui incombe, au lieu et place du conseil des ministres, de nommer les présidents des sociétés de radio-télévision (art. 16). Parallèlement à l'octroi d'autorisations locales, elle *veille au respect, par les organismes qui en sont chargés, des missions de service public* (art. 13). Dans l'exercice de sa mission, la Haute autorité est assistée, à titre consultatif, par un conseil national de la communication audiovisuelle, composé des « forces vives » de la nation (art. 28) et entouré d'une délégation parlementaire pour la communication audiovisuelle (art. 10). V. *Parlement*.

Si l'on néglige les structures juridiques des sociétés nationales maintenues sous bénéfice d'adaptation, il y a lieu de mentionner, à l'opposé, la création, au titre de la décentralisation, de 12 sociétés régionales de télévision coiffées par FR 3 (art. 51). Le financement du service public demeure assuré par la redevance pour droit d'usage et la publicité de marques (art. 62). Tandis que cette dernière s'ouvre à FR 3, elle est déplacée alors qu'à ce jour, elle était limitée à 25 % des ressources de chaque organisme (art. 66).

Enfin, dans le droit fil de la décision du cc du 25-7-1980 (cette *Chronique*, n° 11, p. 196) l'art. 69 prévoit en cas de grève l'organisation d'un *service minimum* comprenant notamment les informations nationales et régionales. Il appartient aux présidents des sociétés de désigner les catégories de personnel devant demeurer en fonction.

— *Liberté d'expression*. La loi 82-689 du 4-8 (p. 2518) relative aux libertés des travailleurs dans l'entreprise (1<sup>re</sup> loi dite *Auroux*) attribue à ceux-ci dans la perspective de la « nouvelle citoyenneté » entre autres le droit à l'expression directe collective sur le contenu et l'organisation de leur travail (nouvel art. L 461.1 du code du travail). Ce droit s'exerce sur les lieux et pendant le temps de travail. Il est payé comme tel (nouvel

art. L, 461.2). Un rapport du Gouvernement sera adressé aux assemblées avant le 31-12-1984, sur l'application dudit droit, consécutive aux négociations entre les partenaires sociaux.

#### V. Collectivités territoriales.

#### LOI

— *Domaine. Conformité de la loi sur les prix et les revenus.* Par-delà son aspect symbolique, tant du point de vue économique que politique, la loi 82-660 du 30-7 (p. 2463) aura permis au CC, à l'occasion de la décision 82-143 DC du même jour (p. 2470) d'apporter une intéressante contribution à la connaissance, en temps ordinaire, du milieu normatif. Sous ce rapport, les députés de l'opposition arguaient que l'art. 3 § V de la loi édictait à l'encontre de sociétés une amende contraventionnelle ne relevant pas à ce titre du domaine législatif (décision 73-80 L du 28-11-1973, *a contrario* GD, p. 275). En l'espèce, le juge repoussant le fixisme se prononce pour le réalisme à la lumière des enseignements d'un mémorable colloque et de la pratique du fait majoritaire.

Les art. 34 et 37 de la Constitution relèvent moins de la partition que de l'*interpénétration*. En un mot, à une séparation tranchée de leurs domaines respectifs a succédé une séparation indéterminée, laissée, en final, à l'appréciation du Gouvernement. A la célèbre exclamation de M. Jean Foyer, à Aix-en-Provence, *Est loi ce que veut le Parlement*, la précision suivante doit être apportée : *en accord avec le Gouvernement et sous le contrôle du juge.*

C'est en ces termes que l'on croit devoir interpréter le considérant relatif à la *mouvance normative* dont la pertinence s'impose à l'attention : *Si les art. 34 et 37, al. 1<sup>er</sup> de la Constitution établissent une séparation entre le domaine de la loi et celui du règlement, la portée de ces dispositions doit être appréciée en tenant compte de celles des art. 37, al. 2, et 41 ; que la procédure de l'art. 41 permet au Gouvernement de s'opposer au cours de la procédure parlementaire et par la voie de l'irrecevabilité à l'insertion d'une disposition réglementaire dans une loi tandis que celle de l'art. 37, al. 2, a pour effet, après la promulgation de la loi et par la voie d'un déclassement, de restituer l'exercice de son pouvoir réglementaire au Gouvernement et de donner à celui-ci le droit de modifier une telle disposition par décret ; que l'une et l'autre de ces procédures ont un caractère facultatif ; qu'il apparaît ainsi que, par les art. 34 et 37, al. 1<sup>er</sup>, la Constitution n'a pas entendu frapper d'inconstitutionnalité une disposition de nature réglementaire contenue dans une loi mais a voulu, à côté du domaine réservé à la loi, reconnaître à l'autorité réglementaire un domaine propre et conférer au Gouvernement par la mise en œuvre des procédures spécifiques des art. 37, al. 2 et 41, le pouvoir d'en assurer la protection contre d'éventuels empiètements de la loi.*

Il suit de là, qu'en l'absence d'une procédure de réappropriation, le fait que le législateur intervienne dans le domaine réglementaire n'emporte

pas *ipso facto* atteinte à la Constitution, en raison de la *présomption* de conformité dont il bénéficie.

À l'opposé, le Gouvernement ne saurait subordonner l'exercice de son pouvoir à un accord avec des partenaires sociaux (78-95 DC, 27-7-1978, cette *Chronique*, n° 7, p. 179).

Accessoirement, la présente décision indique que la règle du non-cumul des peines en matière de crimes et délits, a valeur législative et qu'il peut donc toujours y être dérogé par une loi. En dernière analyse, elle ruine, rétroactivement, l'argumentation développée par M. Noir (RPR), à l'occasion de la discussion à l'AN le 13-7 (p. 4446) de la proposition de loi sur la réforme des caisses d'épargne et de prévoyance et donne pleinement raison à M. Planchou (s) qui prétendait : *La séparation entre le règlement et la loi... ne signifie pas que le Parlement ne peut plus légiférer dans le domaine du règlement. Selon moi, l'art. 34 signifie seulement que, lorsque le législateur a légiféré dans le domaine réglementaire, le Gouvernement peut demander au CC de constater que telle ou telle disposition législative est du domaine réglementaire* (p. 4448).

#### V. Pouvoir réglementaire.

— *Initiative*. Six lois émanant de propositions ont été adoptées au cours des sessions ordinaire de printemps et extraordinaire de juillet, parmi lesquelles on relève deux textes dus à l'opposition : la loi 82-536 du 25-6 (p. 2026) sur la filiation naturelle, dont l'auteur est M. Foyer qui en fut également le rapporteur ; et la loi 82-623 du 22-7 (p. 2347) modifiant et complétant la loi de décentralisation du 2-3, issue d'une proposition de M. Schiele (UCDP), adoptée par le Sénat, à laquelle fut jointe la proposition homologue de M. d'Aubert (UDF) ; ces deux textes visaient à préciser l'exercice du contrôle administratif sur les actes des autorités locales à la suite du « vide juridique » créé par la décision du CC (23-2) annulant les dispositions de la loi de décentralisation relatives à cet objet : l'opposition a ainsi contribué à aider le Gouvernement à sortir de la situation embarrassante dans laquelle il se trouvait (V. *Collectivités territoriales*).

D'autre part, la participation du chef de l'Etat à la fonction législative, déjà remarquée (cette *Chronique*, n° 22, p. 188), s'est manifestée à propos de la loi sur les offices d'intervention agricoles. « J'ai regardé ce texte et j'ai barré tout ce qui pouvait être considéré comme étatique », a déclaré M. F. Mitterrand à Naves, en Corrèze, le 4-5 (*Le Monde*, 29-6).

— *Nature* : les « neutrons législatifs ». La pratique des lois d'orientation répond au souci politique d'associer le Parlement à l'énoncé de programmes qui, pour être présentés en la forme législative, n'en sont pas moins généralement dépourvus de contenu normatif et ressortissent davantage, du point de vue matériel, à des déclarations ou à des résolutions (cette *Chronique*, n° 15, p. 172). Citant Portalis (« Les lois sont des commandements ») à l'occasion de l'examen de la loi d'orientation de la recherche, M. Foyer (RPR) a dénoncé le 21-6 cette « corruption du genre législatif ». *Le projet*,

a-t-il affirmé, est pour l'essentiel un assemblage de neutrons législatifs, je veux dire de textes dont la charge juridique est nulle (p. 3667). L'ancien garde des sceaux a rapproché le projet de celui portant réforme de la planification qui était, « quant au fond, une circulaire sur les consultations préalables du Plan » (*ibid.*). Le cc allait sous ce rapport bientôt confirmer l'analyse.

— *Réforme de la planification : caractère inopérant de la loi.* L'examen de la loi 82-653 du 29-7 a donné lieu à une ample controverse constitutionnelle après que M. Gantier (UDF) eut présenté à la commission des finances une note sur les problèmes soulevés par le projet ; bien que celui-ci eût été largement remanié pour tenir compte des critiques, M. Gantier les maintint (*Le Monde*, 14-6) et, avec ses collègues de l'opposition, déféra la loi au cc.

A l'interprétation des requérants qui objectaient l'absence de bases constitutionnelles et les atteintes aux prérogatives du Gouvernement, la décision 82-142 DC du 27-7 (p. 2424) oppose une lecture que l'on serait tenté de qualifier de sceptique, voire de cynique : le texte est *inopérant*, il ne mérite donc pas une déclaration de non-conformité...

Le cc justifie d'abord assez rapidement la compétence du législateur en observant que, si le Plan ne figure pas parmi les matières de l'art. 34, par son objet il « touche » à celles-ci et que l'art 1<sup>er</sup> de l'ordonnance du 2-1-1959 mentionne « les plans approuvés par le Parlement ». Il écarte ensuite les autres griefs en se fondant sur l'absence de caractère obligatoire des dispositions incriminées : comme la planification française, cette loi se conjugue à l'*indicatif* et non à l'*impératif*.

La loi de réforme de la planification n'oblige pas le Parlement. Outre qu'elle n'aboutit pas à engager les finances de l'Etat par les prévisions qu'elle envisage, l'interdiction qu'elle édicte de modifier la loi de plan avant deux années d'exécution est *dépourvue de tout effet juridique* car « le législateur ne peut lui-même se lier » ; il lui est certes loisible de fixer « un programme systématique de travail législatif assorti de dates et de délais », mais il conserve à tout moment le droit d'y *déroger*.

La loi ne contraint pas davantage le Gouvernement. Elle ne contient pas d'*injonctions*, comme le lui reprochaient les requérants, bien qu'elle enjoigne à celui-ci de déposer certains projets à certaines dates. Au cours du débat, le 14-6, le ministre de la planification avait pris l'exemple de la décision du 17-1-1979 (approbation de la modification du VII<sup>e</sup> Plan) pour démontrer que le critère de l'injonction résidait non dans le *contenu* mais dans l'*origine* de semblable disposition : à preuve, le cc avait écarté comme dépourvu de base juridique et contraire au droit d'initiative reconnu au PM par l'art. 39 de la Constitution l'alinéa faisant obligation au Gouvernement de présenter un ensemble cohérent de mesures concernant la natalité (*Rec.*, p. 26), alors qu'il avait laissé indemne une autre

disposition analogue relative au redéploiement des dépenses de l'Etat. La raison, selon M. Rocard, était que dans un cas l'alinéa litigieux qui avait motivé la saisine par le PM était d'origine parlementaire et constituait un empiètement, tandis que l'autre disposition avait été proposée par le Gouvernement : c'était une obligation qu'il s'imposait librement à lui-même (p. 3335). « Même pas une obligation », répond le CC, qui considère que les dispositions prévoyant que le Gouvernement aura, à des dates ou dans des délais fixés, à prendre diverses mesures de préparation, déposer des projets ou faire connaître l'exécution du plan, ne sont contraires à aucune règle constitutionnelle, *sous réserve des droits du Gouvernement* : ce sont de simples « mesures d'organisation du travail législatif ». Il en va de même des consultations prévues, qui ne sauraient priver le Gouvernement de sa liberté de « conduire dans le plein exercice de ses droits la préparation et la présentation des projets de loi, l'exécution des lois de plan et le contrôle de celles-ci ». Accessoirement, les griefs visant les art. 52 et 48 sont écartés sur la base de ce raisonnement et l'art. 74 n'a pas été méconnu.

On se trouve en présence d'une forme inédite et subtile d'annulation par prétérition, dans laquelle le procédé du « sous réserve » aboutit à vider les dispositions de tout contenu impératif : cette loi est sans portée, ou plutôt elle n'aura que celle que le Gouvernement et le Parlement voudront bien lui donner dans le cadre de leurs pouvoirs constitutionnels. On savait que l'obligation du plan n'avait été qualifiée « d'ardente » que précisément parce qu'elle n'était pas une obligation ; sans doute M. Rocard y faisait-il écho le 15-6 en observant qu'une loi n'est pas qu'un ensemble de dispositions entraînant des effets juridiques, c'est aussi *une architecture qui touche au symbolique* (p. 3433). Le CC n'a pas voulu contrarier ouvertement cette ambition qui est inhérente à l'entreprise de planification ; la forme législative lui apporte le renfort de son prestige, elle ne change pas le fond des choses et ne résout pas le problème de l'intégration du plan à l'ordre juridique positif. Mais la question n'est pas nouvelle : cf. *La planification comme processus de décision*, A. Colin, 1965.

#### LOI DE FINANCES

— *Conformité*. Instituée par la loi de finances rectificatives pour 1982 afin d'alimenter le fonds de compensation des risques de l'assurance de la construction, la contribution des entreprises d'assurances posait un problème de qualification. Son objet et son affectation sont ceux d'une taxe parafiscale, mais celle-ci doit être établie par décret en CE (art. 4, al. 3, de l'ord. du 2-1-1959) ; si c'est un impôt, elle méconnaît alors l'art. 4, al. 2, faute d'évaluation de son produit, et son affectation n'entre dans aucun des cas limitativement énumérés par l'art. 18 de la même ordonnance. Le CC a résolu la difficulté dans sa décision 82-140 DC du 28-6 en observant tout d'abord qu'il résulte des travaux préparatoires que cette

contribution relève de la catégorie des *impositions de toutes natures* visées à l'art. 34, et que l'art. 4 de l'ordonnance du 2-1-1959 qui définit les taxes parafiscales « n'a pas pour effet de faire obstacle à ce que les objectifs qu'il mentionne puissent être atteints par l'institution par la loi d'une imposition » ; c'est donc une contribution de caractère fiscal. Mais ce n'est pas un impôt affecté à l'Etat ; rien n'interdit en effet que le produit d'une imposition soit affecté à un établissement public industriel ou commercial comme la caisse centrale de réassurance qui gère le fonds de compensation ; dès lors son produit n'a pas à être évalué par une loi de finances, et l'art. 4, al. 2, ne s'applique pas, non plus d'ailleurs que l'art. 18 qui ne concerne que l'affectation des recettes de l'Etat.

Le cc fait ainsi une application directe de l'art. 34 de la Constitution comme si l'ordonnance du 2-1-1959 n'existait pas, ou plutôt comme si elle se limitait, sous ce rapport, à son art. 1<sup>er</sup>, notamment l'alinéa 3 : « les lois de finances peuvent également contenir toutes dispositions relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toutes natures ».

D'autre part, le principe d'égalité devant la loi n'est pas méconnu, les deux taux prévus s'appliquant à des catégories différentes d'entreprises.

A noter que l'art. 27 de la loi de finances rectificative, promulguée sous le n° 82-540 le 28-6, procède, à défaut de recours par le chef de l'Etat à une demande de nouvelle délibération, à la rectification d'erreur matérielle au sujet des tarifs des passeports (cette *Chronique*, n° 21, p. 198).

## MINISTRES

— *Responsabilité pénale*. Sur appel du parquet, la chambre d'accusation de Paris a rendu un arrêt, le 25-6 (*Le Monde*, 27/28-6), infirmant le jugement rendu contre M. Lang à propos de la plainte en diffamation de *Minute* (cette *Chronique*, n° 22, p. 189). En dépit de la précaution oratoire du ministre selon laquelle il exprimait un simple avis personnel, les juges ont estimé, selon une argumentation discutable, que la formule n'était pas déterminante du caractère privé des propos, qui dès lors ne peuvent être analysés comme un acte détachable de la fonction. Ce qui implique, dans l'attente de l'arrêt de la Cour de cassation, la compétence *ratione personae* de la Haute Cour de justice (art. 68, al. 2 de la Constitution).

Dans le même ordre d'idées, le tribunal de Paris (1<sup>re</sup> Chambre) a décliné sa compétence, le 7-7 (*Le Matin*, 8-7), à propos de l'action introduite par le président de l'association *Légitime défense* contre M. Defferre, qui s'exprimait en tant que membre du Gouvernement. V. R. Desmottes, *De la responsabilité pénale des ministres en régime parlementaire français*, thèse, 1968.

## V. Gouvernement, Président de la République, Partis politiques.



## OPPOSITION

— *Entretien.* Comme il l'avait fait avant le sommet de Cancun, le 16-10-1981 (cette *Chronique*, n° 20, p. 191), le chef de l'Etat a reçu à la veille du sommet de Versailles les dirigeants des principaux partis, parmi lesquels ceux de l'opposition : M. Lecanuet, président de l'UDF, le 26-5, et M. Chirac, président du RPR, le 1-6 (*Le Monde*, 26-5).

En revanche, le Premier ministre, qui n'avait jamais reçu les présidents des groupes UDF et RPR, les a invités à la fin de la session extraordinaire, mais MM. Gaudin et Labbé, tout en acceptant le principe d'une rencontre, ont estimé que celle-ci ne pouvait avoir lieu dans ces conditions et préfèrent qu'elle soit reportée en septembre (*Le Monde*, 27, 28 et 29-7).

## V. Loi. Question.

## PARLEMENT

— *Délégations.* La loi 82-653 du 29-7 portant réforme de la planification (p. 2441) institue, dans chaque assemblée, une délégation de 15 membres, chargée d'informer l'assemblée sur l'élaboration et l'exécution des plans ; « à cette fin, le Gouvernement leur communique tout document nécessaire à l'accomplissement de leur mission ». C'est la quatrième fois que cette formule est employée (cette *Chronique*, n° 13, p. 209) ; elle permet de tourner la limitation, par la Constitution, du nombre des commissions permanentes et elle avait jusque-là échappé au contrôle du CC (V. J. Laporte, Un nouveau mode de contrôle : les délégations parlementaires, *RFSP*, 1981, p. 121). Saisi par l'opposition le CC a estimé dans sa décision du 27-7 qu'il n'était pas interdit au législateur, dans le cadre de l'organisation du travail législatif, de créer des organismes qui fournissent au Parlement des informations et des suggestions, dès lors qu'en aucun cas leur avis n'aura force obligatoire et sous réserve des droits du Gouvernement (V. Loi).

La délégation parlementaire pour la radiodiffusion-télévision française instituée par la loi du 7-8-1974 s'appellera désormais *délégation parlementaire pour la communication audiovisuelle* en vertu de la loi 82-652 du 29-7 qui adapte sa mission aux nouvelles dispositions ; sa composition demeure inchangée, mais ses avis seront publiés au JO (V. *Libertés publiques*).

## PARLEMENTAIRE EN MISSION

— *Nominations.* Des députés ont été chargés d'une mission temporaire : M. Germon auprès du ministre de l'industrie (D. du 1-6, p. 1768) ; Mme Toutain conjointement près le ministre des droits de la femme et celui du budget (D. du 16-6, p. 1914).

Quant à M. Nucci, nommé haut commissaire de la République en

Nouvelle-Calédonie, le 8-12-1981 (cette *Chronique*, n° 21, p. 200), sa reconduction a posé problème, tel jadis M. Naegelen en Algérie. A croire que l'histoire se répète. (V. J. Cadart, La codification des textes relatifs aux pouvoirs publics, RDP, 1950, p. 159.)

La première mission du député de l'Isère s'est achevée le 2-6, par lettre du Premier ministre, soit six jours avant le terme fixé par l'art. L.O. 144 du code électoral. Puis, par décrets des 8 et 9-6 (p. 1826 et 1827) celui-ci a été nommé successivement parlementaire en mission et haut commissaire. La nouvelle lettre de mission adressée par M. Mauroy à M. Mermaz soulignait son caractère plus large que la précédente, dès lors que M. Nucci, parallèlement à la poursuite de l'action réformatrice devait l'expliquer à l'ensemble des pays du Pacifique-Sud. Cette dimension internationale plaidait apparemment en faveur de la thèse de la nomination et non de celle d'une simple prolongation (*Le Monde*, 11-6). Telle ne fut pas cependant l'interprétation de l'Hôtel de Lassay, qui, en bonne logique, subodorant le *détournement de procédure*, se prononçait, le 10-6 (*ibid.*, 12-6), pour le remplacement du député, par son suppléant. Après atermoiements, marqué notamment par une mise au point de la présidence de l'AN indiquant que son interprétation était celle de l'Elysée (*ibid.*, 12 et 13/14-6) il a été pris acte, le 15-6, de la cessation du mandat de M. Nucci en raison de la *prolongation*, au-delà de six mois, de sa mission (JO, p. 1909). On se bornera à rappeler les précédents de ce cas d'incompatibilité concernant MM. Missoffe et Chalandon en 1974 et 1976.

Enfin, il importe de redresser une erreur (cette *Chronique*, n° 21, p. 200) : M. Soustelle a été nommé gouverneur général de l'Algérie, non pas en 1954 mais en janvier 1955.

#### PARTIS POLITIQUES

— *Rôle des partis.* « Aux termes de notre Constitution, ce ne sont pas les partis, fussent-ils de la majorité, qui déterminent la politique de la nation. Cette responsabilité revient au chef de l'Etat et au Gouvernement sous le contrôle du Parlement », répond le Premier ministre à M. Hamel (UDF) qui s'inquiétait des positions exposées par l'hebdomadaire central du PCF sur l'affaire des Malouines, positions contraires à celles du Gouvernement, et s'interrogeait sur la cohésion de celui-ci (AN, Q, p. 2878).

— *Rôle du PS.* M. L. Jospin, premier secrétaire, ayant indiqué que « le Parti socialiste a inspiré le projet gouvernemental » (concernant le statut de Paris), M. J. Chirac s'est étonné « qu'un chef de parti revendique l'inspiration d'une décision gouvernementale » (*Le Monde*, 7-7). Précisément, les rapports entre le PS et le Gouvernement ont donné lieu à la recherche d'une meilleure définition. Après l'ajournement de la rencontre prévue à Matignon le 3-6, en raison de la conférence de presse présidentielle, qualifiée par M. Mauroy de « non-événement » (*ibid.*, 5-6), un séminaire a

réuni à Maisons-Laffitte le 16-7 les membres socialistes du Gouvernement, les principaux responsables des groupes parlementaires et les membres du bureau exécutif du ps (*ibid.*, 18-7). Le 27, recevant le bureau du groupe socialiste à l'AN, le Premier ministre a donné son accord à la constitution d'un groupe de travail, afin de « formaliser » les relations entre le Gouvernement et le groupe (V. G. Carcassonne, Ne pas chatouiller les démons endormis, *ibid.*, 29-7).

Ces relations privilégiées ont incité le bureau du groupe communiste, reçu à Matignon le 26, à proposer à M. Mauroy l'organisation d'un séminaire analogue à la rentrée entre le PCF et le Gouvernement (*ibid.*, 28-7).

#### V. Gouvernement. Solidarité gouvernementale.

#### POUVOIR RÉGLEMENTAIRE

— *Décrets d'application.* Le conseil des ministres du 18-5 (*Le Matin*, 19-5), soucieux de poursuivre activement l'application des lois, ordonnances et décrets jusqu'au détail dont dépend la réalisation du *changement*, a adopté en ce sens une communication du Premier ministre sur les textes d'application des 55 lois et 18 ordonnances adoptées entre le 1-6-1981 et le 1-4 suivant (cette *Chronique*, n° 22, p. 190).

— *Délégation.* Le CC a procédé, selon une jurisprudence constante, au déclassement de dispositions en forme législative. En premier lieu, l'art. 169, al. 2 du code de la famille et de l'aide sociale, en ce qu'il se borne à définir les modalités de mise en œuvre de règles de nature législative (82-123 L, 23-6, p. 1994); en second lieu l'art. 3 de l'ord. du 4-8-1962 concernant le reclassement des rapatriés conducteurs ou loueurs de taxis, à propos des licences qui constituent des autorisations de stationnement sur la voie publique et ressortissent en conséquence à l'exercice du pouvoir de police (82-125 L, 23-6, p. 1995).

En revanche, l'art. 13 de la loi du 16-12-1964 relative au régime et à la répartition des eaux qui détermine la composition du comité de bassin est de nature législative en ce qu'il instaure au profit des redevables une garantie, s'agissant de l'assiette et du taux de la redevance perçue par les agences financières de bassin. Cette dernière, au demeurant, se range parmi les *impositions de toutes natures* au sens de l'art. 34 de la Constitution, n'étant ni une taxe parafiscale, ni une rémunération pour services rendus, établies par décret (art. 4 et 5 de l'ord. du 2-1-1959).

Au surplus, l'art. 14 de ladite loi ne peut être suspecté, dès lors que, selon la décision de principe n° 59-1 L du 27-11-1959 RATP (*GD*, p. 55) les agences précitées constituent une *catégorie particulière d'établissements publics sans équivalent sur le plan national*. Le législateur est donc fondé à en fixer les règles constitutives (82-124 L, du 23-6, p. 1994).

#### V. Loi. Président de la République.

## POUVOIRS EXTRAORDINAIRES

— *Art. 16 de la Constitution.* M. Debré (RPR) a soupçonné le chef de l'Etat de vouloir y recourir à des fins très particulières et d'imposer une dictature contre la rébellion des chiffres et des électeurs... Il ne s'agira pas de sauver la République ou la France mais de préserver le Gouvernement socialiste et communiste de la fureur des faits et de la colère des Français. (*Le Figaro*, 26-7.) Au nom du groupe socialiste de l'AN, M. Joxe, lui, a apporté la réplique le lendemain (*Le Matin*, 28-7) : *Michel Debré est un expert de l'article 16, car c'est lui qui l'a inventé en tant que rédacteur de la Constitution. Actuellement, nous sommes dans un pays où le Président de la République n'est pas du tout favorable aux mesures d'exception.* Ce n'est du reste pas la première fois que l'ancien Premier ministre verse dans le laxisme. On se souvient qu'en 1966, erreur monstrueuse selon René Capitant, il avait considéré que le Président serait fondé à utiliser l'article 16 en cas de succès de l'opposition aux élections législatives.

## V. Président de la République.

## PREMIER MINISTRE

— *Bibliographie.* P. Mauroy, *C'est ici le chemin*, Flammarion, 1982.

— *Condition.* Les relations entre le Président de la République et le Premier ministre doivent s'analyser en fonction d'une pratique qui, elle, dépend pour l'essentiel des hommes. Au terme d'une année à la tête du Gouvernement, le Premier ministre estime pouvoir rassurer l'honorable parlementaire et lui préciser que la Constitution est parfaitement respectée, notamment ses articles 20 et 21. La réponse de M. Mauroy à M. Cousté (RPR) qui s'interrogeait sur la déviation des institutions stigmatisée, en son temps, par M. Mitterrand, relève assurément de l'académisme (AN, Q, p. 2878) en raison de la métamorphose du régime opérée en 1962 (cette *Chronique*, n° 22, p. 195). Au cas particulier, l'article 20, rédigé en termes parlementaires, est frappé de caducité. La formule édifiante employée par le Président le 9-6 (*Le Monde*, 11-6) : *J'attends du Gouvernement*, le rappelle si besoin était. Au chef de l'Etat incombe la tâche de conception, au Premier ministre celle de l'exécution ; en bref, la fin implique le moyen.

La continuité institutionnelle, observée depuis le 10 mai, a reçu, à ce propos, une récente illustration. Lors de sa conférence de presse, le 9-6, le Président observe que les objectifs de la politique du changement ont été poursuivis... par le Gouvernement et par le Premier ministre, qui a toujours détenu et qui détient ma confiance et qui a agi conformément à mes directives (*ibid.*). Et d'énoncer : *Je déclare très simplement que nous entrons dans la deuxième phase de notre action.* D'où une obligation de résultat pour le Gouvernement.

S'agissant de la concertation avec les partenaires sociaux, il précise : *J'ai indiqué cette directive à M. le Premier ministre qui est naturellement d'accord. Nous avons réfléchi ensemble sur ce sujet : c'est donc un accord délibéré, comme nous faisons toujours, et en aucun cas un accord imposé (ibid.).*

De son côté, M. Mauroy a cette appréciation : *Si François Mitterrand aime à citer Thucydide qui disait que l'homme aime aller jusqu'au bout de son pouvoir, c'est justement parce qu'il sait résister à cette tentation. Voilà pourquoi il est aisé de travailler avec lui... Il sait faire confiance* (Entretien du *Nouvel Observateur*, 29-5).

En conséquence, il appartiendra au Premier ministre, de manière à protéger coûte que coûte le Président (cette *Chronique*, n° 21, p. 202), d'annoncer le 13-6 (*Le Monde*, 15-6) la seconde dévaluation du franc ainsi que les mesures d'accompagnement et de s'engager personnellement, le 17-6, à *purger la France de l'inflation*. Autrement dit, le rôle de l'hôte de Matignon est utilitaire autant que nécessaire. La qualité essentielle d'un Premier ministre, disait récemment M. Mauroy, est de posséder une *bonne santé* !

#### V. Président de la République.

— *Intérim*. De manière exceptionnelle, le chef de l'Etat et le Premier ministre se sont rendus simultanément à l'étranger : ensemble, en Grande-Bretagne, le 17-5 (*Le Monde*, 19-5) et en RFA le 9-6 (*ibid.*, 11-6) et séparément, celui-là en Côte-d'Ivoire et au Sénégal et celui-ci en Grèce, du 22 au 24-5 (*ibid.*, 25-5). Le dernier précédent remonte à 1979, du 8 au 10-10, M. Giscard d'Estaing se déplaçait au Cameroun, tandis que M. Barre séjournait au Canada. Sous cet aspect, on rappellera qu'aux Etats-Unis, la pratique généralement suivie veut que le président et le vice-président ne quittent pas concomitamment le territoire national.

Conformément à l'usage établi (cette *Chronique*, n° 22, p. 195) M. Defferre, ministre de l'intérieur, assumera l'intérim de M. Mauroy (décret du 19-5, p. 1634), puis celui de M. Quilliot, ministre de l'urbanisme et du logement (décret du 26-5, p. 1673). En revanche, fait notable, le décret du 15-7 (p. 2283) charge le ministre de la défense de l'intérim de son collègue de l'intérieur, contrairement à l'ordre du décret de nomination des membres du Gouvernement.

— *Services*. M. Jacques Fournier, secrétaire général adjoint de la Présidence de la République, a été nommé par décret du 30-6 (p. 2069), secrétaire général du Gouvernement, en remplacement de M. Marceau Long qui tenait ce rôle insigne depuis 1975. Au-delà de l'alternance, on observera que le CE, à l'image des autres grands corps, du reste, cultive volontiers le corporatisme.

#### V. Président de la République. Gouvernement.

## PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

— *Bibliographie.* Charles Debbasch, *L'Elysée dévoilé*, A. Michel, 1982.

— *Condition.* Le troisième bulletin de santé du chef de l'Etat a été publié le 15-6 (*Le Monde*, 16-6. V. cette *Chronique*, n° 19, p. 184 et n° 21, p. 201). A propos des quelques manifestations d'hostilité le 14 juillet, v. R. Barrillon, Un nouveau « droit de majesté ? », *Le Monde*, 17-7.

— *Conférence de presse.* La seconde du septennat a eu lieu le 9-6 à l'Elysée. A noter que la presse écrite ne semble pas avoir précisé les personnalités qui y assistaient : ministres, présidents des groupes parlementaires, etc., alors que le lecteur non pourvu d'une télévision était abondamment informé du cérémonial de ces manifestations à l'époque du général de Gaulle.

— *Conseils.* Le chef de l'Etat a procédé le 27-5 à une réunion de travail sur la lutte contre le terrorisme (*Le Matin*, 29-5). Il a décidé de tenir un conseil hebdomadaire sur la situation économique afin de veiller personnellement à la mise en œuvre du plan de lutte contre l'inflation (*Le Monde*, 3-7 et 4-7).

— *Déclarations.* « Il faut bien se dire qu'il n'est pas de nation, qu'il n'est pas d'Etat, qu'il n'est pas de grande politique, qu'il n'est pas de réussite nationale si les revendications particulières prennent le pas sur l'intérêt de tous », a affirmé M. F. Mitterrand le 14-7 (*Le Monde*, 16-7).

— *Directives.* Le chef de l'Etat a fait allusion dans sa conférence de presse au Premier ministre, « qui a toujours détenu et qui détient ma confiance et qui a agi conformément à mes directives »... « J'ai demandé au Premier ministre de prévoir l'engagement d'un certain nombre de milliards pour l'industrie, au travers du secteur public industriel »... « Je souhaite — je pense que le Premier ministre sera en mesure de le proposer et de l'entreprendre — qu'ait lieu dans un délai raisonnable la rencontre des partenaires sociaux... J'ai indiqué cette directive à M. le Premier ministre qui est naturellement d'accord » (*Le Monde*, 11-6). V. *Premier ministre*.

— *Emblème présidentiel.* Selon la tradition républicaine, seules les initiales du chef de l'Etat figuraient sur le blanc du pavillon, jusqu'à ce que le général de Gaulle y ait substitué la croix de Lorraine, indique un lecteur du *Monde* (16-7). Georges Pompidou était revenu à cette tradition abandonnée par ses successeurs.

— *Famille du président.* A l'occasion de la cérémonie de passation des pouvoirs au *Monde*, organisée le 25-6 (27/28-6) à l'Opéra de Paris, Mme François Mitterrand a représenté le chef de l'Etat en voyage officiel

dans le Gard. Par ailleurs, de manière inédite, sous la V<sup>e</sup> République le fils aîné de ceux-ci, M. Jean-Christophe Mitterrand, a été nommé, au secrétariat général de la présidence de la République, adjoint de M. Guy Penne, promu entre-temps conseiller auprès du Président pour l'Afrique et les DOM-TOM (*ibid.*, 3 et 6-8). Ce choix confirme, si besoin était, le caractère *personnel* des relations entre celui-ci et ses homologues africains (cette *Chronique*, n<sup>o</sup> 20, p. 194).

— *Interventions*. M. Le Pen s'étant plaint que la télévision ait passé sous silence le congrès du Front national qu'il préside, M. F. Mitterrand lui a répondu en jugeant « regrettable » cet incident, ajoutant qu'il demandait au ministre de la communication d'appeler l'attention des responsables des sociétés de radio-télévision sur le « manquement » dont M. Le Pen l'a saisi (*Le Monde*, 30-6). Toujours à propos de télévision, le chef de l'Etat a fait publier un communiqué concernant l'émission consacrée à ses « Ecrits et discours », dans lequel il indique avoir fait connaître aux responsables de TF 1 son « vœu personnel » de ne pas voir cette émission substituée à l'émission théâtrale initialement programmée (*ibid.*, 21-7).

— *Organisation de la présidence*. A la suite de la nomination de M. P. Beregovoy comme ministre des affaires sociales, M. J.-L. Bianco l'a remplacé au secrétariat général de l'Elysée le 1-7, et M. J. Fournier, nommé secrétaire général du Gouvernement, a été remplacé comme secrétaire général adjoint par M. Ch. Sautter. M. Pierre Dreyfus, ancien ministre de l'industrie est devenu chargé de mission auprès du Président de la République. D'autre part, M. A. Rousselet qui a quitté la direction du cabinet présidentiel, a été remplacé par le directeur adjoint, M. J.-Cl. Colliard.

Une innovation a été apportée : ce n'est plus le secrétaire général de la présidence qui rend compte des délibérations du conseil des ministres, mais M. J. Attali, conseiller spécial, qui assiste désormais aux délibérations (V. Retour à la norme, *Le Monde*, 7-7).

— *Responsabilité*. A propos de la situation économique, le chef de l'Etat a observé, au cours de sa conférence de presse, « qu'on a surtout, dans la critique, porté l'accent sur la gestion gouvernementale, dont je dis qu'elle a été positive, que j'ai non seulement approuvée, mais voulue, et dont j'assume l'essentiel de la responsabilité ». Toutefois, interrogé sur la rencontre des partenaires sociaux qu'il souhaitait (V. *Directives*), M. F. Mitterrand a précisé : « Je ne vais pas plus loin dans l'expression d'un souhait : c'est le Gouvernement qui en a la charge, et je veille à ne pas mêler la responsabilité propre du Gouvernement, reconnue par la Constitution en tant que telle, à la responsabilité du Président de la République » (*Le Monde*, 11-6).

— *Signature des décrets*. Le Président de la République aurait refusé de signer le 2-6 un décret, pourtant approuvé par le conseil des ministres du 18-5, relatif aux relations culturelles et à la coopération (*Le Monde*, 6-6).

Le projet prêté au ministre délégué, M. J.-P. Cot, de constituer un « ministère du tiers monde » devait en effet susciter des difficultés, et le refus du chef de l'Etat est intervenu après son voyage en Afrique francophone au cours duquel il avait proclamé à Dakar le 25-5 (*ibid.*, 27-5) que celle-ci constituait « le pré-carré de notre action ». Finalement, trois décrets ont paru au *JO* du 30-7, l'un en conseil des ministres, donc signé par le chef de l'Etat et portant transformation d'emplois au ministère des relations extérieures ; les deux autres relatifs à l'organisation du ministère des relations extérieures, signés par le Premier ministre. Cette différence de forme, au demeurant parfaitement régulière, a donné lieu à des interprétations qui révèlent la portée politique de la signature présidentielle, notamment lorsqu'elle concerne des textes pour lesquels elle n'est pas juridiquement requise mais auxquels elle attribue une particulière importance : c'est son absence qui a été ici remarquée (*ibid.*, 3-8 et 4-8). Sous ce rapport, la pratique antérieure soumettant à la signature du chef de l'Etat certaines catégories de décrets non délibérés en conseil des ministres, n'a pas été remise en cause (V. par exemple le décret 82-649 du 27-7 modifiant le décret 64-260 du 14-3-1964 portant statut des sous-préfets, signé par M. F. Mitterrand).

#### QUESTIONS

— *Bibliographie.* Un bilan des questions écrites des députés et des réponses par département ministériel, depuis le début de la VII<sup>e</sup> législature jusqu'au 28-6-1982, a été publié (AN, Q, p. 2954). Les trois ministères les plus concernés ont été : solidarité nationale (1 654), budget (1 539), éducation nationale (1 355), à l'opposé des délaissés : relations avec le Parlement (21), coopération et développement (38) et affaires européennes (47). Les réponses ont concerné 76,64 % des questions posées au nombre de 13 410 ; seules 24,71 % d'entre elles ont été publiées dans le délai réglementaire.

— *Questions écrites.* En écho à la radicalisation du débat politique, on observe depuis peu une plus grande vivacité dans les réponses ministérielles qui, parfois, confine à la désinvolture, voire à l'inexactitude (cette *Chronique*, n° 22, p. 199). Un député sera pris à partie : *Le garde des sceaux s'étonne de voir méconnaître ainsi par un ancien ministre de l'intérieur ces principes fondamentaux du droit français* (AN, Q, p. 2489), un autre prie poliment de relire l'art. 49 de la Constitution (p. 2136). Seul, le ministre de l'intérieur, de façon impavide, continue de répondre (cette *Chronique*, n° 22, p. 199) aux questions relatives... aux zones franches de l'Ain et de la Haute-Savoie (AN, Q, p. 2210) ou de l'enclave de Valréas (p. 2807).

Au reste, les ministres prennent désormais l'habitude (p. 3022 et 3126) de se référer aux *engagements pris par le Président de la République* (cette *Chronique*, n° 22, p. 196). Ce qui autorise, sans doute, M. Gaudin (UDF) à ironiser sur les *tables de la loi* (AN, p. 4826), tant il est vrai, pour parler



comme M. Valéry Giscard d'Estaing à Bagnolet le 14-5 (*Le Matin*, 17-5) qu'en règle générale, dans la vie publique, l'usage est de ne pas tenir ses promesses.

#### V. Responsabilité du Gouvernement.

— *Questions au Gouvernement.* Le Sénat a appliqué pour la seconde fois la nouvelle procédure (cette *Chronique*, n° 22, p. 198) le 27-5, puis le 24-6. A noter que la réunion des sénateurs non inscrits dispose d'un temps de parole alors que le partage intervient essentiellement entre les groupes à l'AN.

L'une des raisons du succès rencontré par les questions au Gouvernement tient à la présence de tous les membres de celui-ci à la séance du mercredi qui suit le conseil des ministres, mais il apparaît que sur ce point la tradition se relâche : le 19-5 par exemple, M. R. A. Vivien (RPR) constatait que le Gouvernement n'était représenté que par huit de ses membres sur 43 (p. 2436). A M. Fèvre (UDF) qui observait le 26-5 qu'il n'y avait que le quart des ministres au banc du Gouvernement, M. Defferre répondit que les ministres n'étaient pas beaucoup plus nombreux autrefois, suscitant les protestations de l'opposition ; il ajoute toutefois que M. Barre était généralement présent (p. 2589). En 1979, M. Quilès (s) avait provoqué un incident en raison de l'absence de Mme Veil à la séance des questions orales, le ministre de la santé s'en était expliqué le mercredi suivant (cette *Chronique*, n° 11, p. 206). Autre innovation : ce n'est pas M. Mermaz mais M. Stasi qui présidait la séance du 10-6, exceptionnellement fixée un jeudi en raison de la conférence de presse du chef de l'Etat la veille (V. aussi la réponse, qui n'emporte pas la conviction, de M. Labarère à la question écrite de M. Cousté à ce propos : AN, Q, p. 3022).

D'autre part, M. Mermaz a invité le 26-5 M. Toubon (RPR) à conserver le caractère d'une question d'actualité à son intervention, en indiquant que la conférence des présidents souhaitait éviter « ce genre d'interpellation » (M. Mermaz a commis à ce propos un lapsus, affirmant : « le règlement est formel »... p. 2591). Le président de l'AN a également interrompu M. Alphandéry (UDF) le 16-6 en lui reprochant de « détourner le sens des questions d'actualité » parce que celui-ci tardait à ses yeux à poser sa question. M. Alphandéry répondit qu'il en faisait un commentaire aussi long qu'il le souhaitait (p. 3454). Le président de l'AN a sans doute oublié la pratique antérieure de son groupe : M. Fabius avait ainsi disposé de tout le temps du groupe socialiste pour développer une véritable *interpellation* « sur plusieurs affaires récentes » le 7-11-1979 (cette *Chronique*, n° 12, p. 207).

Une question de M. R. A. Vivien (RPR) le 30-6 (« Est-il exact que les membres du Gouvernement reçoivent les ordres d'un leader syndicaliste ? ») entraîna une vive réaction du Premier ministre qui refusa de répondre et demanda au président de l'AN « qu'à la prochaine conférence des présidents soit posé le problème général du caractère que doivent revêtir

les questions » (p. 4075). A la fin de la séance, M. Falala (RPR) s'est élevé, dans un rappel au règlement contre « l'injonction » du Premier ministre invitant la conférence des présidents à passer « au crible de la censure les questions des membres de l'opposition », et il a invité lui-même le président à saisir la conférence de ce « très grave différend » (p. 4078). Dans une réponse apaisante, le ministre chargé des relations avec le Parlement a assuré que la conférence des présidents n'avait d'ordre à recevoir de personne, que tel n'était pas le sens des propos de M. Mauroy et que les questions au Gouvernement étaient libres ; il a enfin regretté l'incident (p. 4080).

#### QUESTION PRÉALABLE

##### V. Sénat.

#### RAPPEL AU RÈGLEMENT

La pratique des rappels au règlement comme substitut à une question d'actualité ou à une interpellation se poursuit. Le 3-6 M. Toubon (RPR) a invité le ministre du travail à s'expliquer sur les incidents de l'usine Talbot, puis M. Madelin (UDF) est intervenu, le ministre du travail a répondu, MM. Ducoloné (c) et Belorgey (s) ont ensuite pris la parole (p. 2918).

##### V. Assemblée nationale, composition.

#### RÉPUBLIQUE

— *Bibliographie*. M. H. Fabre, L'unité et l'indivisibilité de la République. Réalité ? Fiction ?, *RDP*, 1982, p. 603 ; Institut havrais de sociologie économique et de psychologie des peuples, René Coty, éd. EAP, Issy-les-Moulineaux, 1982 ; N. Le Mong, *La Constitution de la V<sup>e</sup> République*, mise à jour au 15-4-1982 ; M. Waline, Quelques réflexions sur les institutions de la V<sup>e</sup> République, *RDP*, 1982, p. 597.

— « *Ancien régime* ». Selon la fâcheuse habitude déjà relevée (cette *Chronique*, n° 21, p. 205), M. Fabius, ministre chargé du budget a employé cette expression incorrecte le 26-5 (p. 2630).

#### RESPONSABILITÉ DU GOUVERNEMENT

— *Déclaration et programme*. M. Cousté (RPR) observe dans une question écrite au Premier ministre que celui-ci a présenté le 8-7-1981 une *déclaration de politique générale* dans laquelle il a parlé de *son programme*, ce qui semble indiquer que, dans son esprit, il n'existe aucune différence entre les deux termes. Cette indécision n'est-elle pas regrettable, dans la mesure où la Constitution distingue clairement les deux ?

Sur un mode qui se veut plaisant, la réponse affecte l'étonnement : « L'honorable parlementaire comprendra certainement que, lors d'une première présentation des options d'un nouveau Gouvernement issu de forces politiques, maintenues dans l'opposition depuis deux décennies, il faille à la fois présenter un programme précis et en dégager le sens par une explication de politique générale... Comme le relève l'honorable parlementaire, cette nuance ne *prête pas à conséquence* (*sic*) puisque l'art. 49, al. 1 de la Constitution englobe les deux notions (AN, Q, p. 2136). L'auteur de cette désinvolté « réponse » (qui n'est pas la première du genre, cf. cette *Chronique*, n° 22, p. 199) paraît ignorer les controverses répétées auxquelles a donné lieu l'art. 49, 1° et notamment l'opposition entre le programme sur lequel le Premier ministre *engage* (obligatoirement ?) la responsabilité du Gouvernement, et la déclaration de politique générale sur laquelle il l'*engage éventuellement*. C'est bien d'ailleurs pour manifester le caractère discrétionnaire de cet engagement que la formule de la déclaration de politique générale a été utilisée depuis décembre 1962, à l'exclusion du programme. On attendait plus de sérieux juridique de la part de Matignon.

— *Art. 49, 1°, 2° et 3°*. Toute la panoplie ! Le 18-6, le groupe RPR déposait une motion de censure à la suite de la dévaluation ; le 22-6 le conseil des ministres, qui adopta le projet de blocage des prix et des revenus, autorisait le Premier ministre à engager la responsabilité du Gouvernement sur une déclaration de politique générale portant sur son programme économique, d'une part, sur le projet de loi, d'autre part (*Le Monde*, 23-6).

La déclaration du Premier ministre (art. 49, 1°) se présentait ainsi comme une réplique à la motion de censure de l'opposition, ce qui posait un problème de procédure. A la suite de négociations, la conférence des présidents a organisé *un seul débat*, ouvert par M. Chirac immédiatement après le Premier ministre, le 23-6, et suivi de *deux votes*, l'un sur l'approbation du programme économique, l'autre sur la motion de censure (à noter que ces deux scrutins ont eu lieu par bulletins).

Le lendemain, 24-6, le Premier ministre intervint brièvement, après que le ministre de l'économie eut présenté le projet de loi sur les prix et les revenus, pour engager la responsabilité du Gouvernement sur ce texte (art. 49, 3°) modifié par 9 amendements. Le débat fut alors immédiatement suspendu pour vingt-quatre heures. Il ne pouvait donc y avoir de discussion du projet, mais seulement, le 28, de la motion de censure déposée par l'UDF en réplique à l'engagement de responsabilité.

Cette combinaison insolite répondait à la situation politique née de l'hostilité du PCF au blocage des salaires : l'approbation de la déclaration de politique générale, le 23, permettait de manifester la solidarité de la majorité, le recours à l'art 49, 3°, le 24, évitait au groupe communiste de se désolidariser du Gouvernement dans le vote du projet sur les prix et les revenus.

Après l'échec de la CMP, le Premier ministre engagea une seconde fois la responsabilité du Gouvernement sur la *nouvelle* lecture du projet (et non

la « deuxième lecture » comme l'indique à tort le *JO* : il n'y a pas eu de deuxième lecture en raison de l'urgence), le 9-7 ; une motion de censure, immédiatement déposée par le RPR fut discutée le 12. Le Sénat ayant confirmé son hostilité, le Premier ministre demanda à l'AN de statuer définitivement et engagea derechef la responsabilité du Gouvernement le 13-7 ; la motion de censure déposée par l'UDF fut discutée et rejetée le 20.

C'est la première fois depuis 1967 (habilitation en matière économique et sociale demandée par G. Pompidou) qu'un texte est considéré comme adopté sans avoir été voté par les députés et après un triple rejet sénatorial. Rappelons que l'adoption en 1960, dans les mêmes conditions, de la loi de programme militaire avait, aux débuts de la Ve République, provoqué une vive controverse entre Paul Reynaud et M. Debré sur l'art. 49, 3<sup>o</sup>. L'ancien Premier ministre devait d'ailleurs s'exclamer le 28-6 : « Quelles bonnes ressources, Monsieur le Premier ministre, ne vous apporte-t-elle pas cette Constitution ! Il me semble que j'entends déjà une nouvelle génération de professeurs qui apprendront à leurs élèves que j'ai fabriqué une constitution à l'intention d'un gouvernement et d'une majorité socialistes » (p. 3961).

#### SÉNAT

— *Condition.* La logique majoritaire débouche, on le sait (cette *Chronique*, n<sup>o</sup> 21, p. 206), sur la crispation de la seconde chambre. Son attitude sur le texte concernant la recherche devait amener M. Chevènement, le 14-5 (*Le Monde*, 16/17-5) à qualifier la majorité sénatoriale de « réactionnaire » et coupée des forces vives du pays.

— *Question préalable.* Après le recours à cette procédure expéditive pour la loi de finances rectificative le 17-6, la session extraordinaire a vu se multiplier les rejets de textes, principalement en nouvelle lecture : le 7-7 pour la communication audiovisuelle, les 8 et 13-7 pour le blocage des prix et des revenus (en écho à l'art. 49, 3<sup>o</sup>), le 22 et le 23 pour la participation des employeurs au financement des transports urbains, le 23 pour la liberté des travailleurs dans l'entreprise.

Dans son allocution de clôture, le 23-7, M. Poher a reconnu que « cette procédure, elle aussi, est de nature à altérer le dialogue entre les deux assemblées », et a jugé regrettable son utilisation trop fréquente ; le président du Sénat a considéré qu'elle était la conséquence des conditions de travail imposées par le Gouvernement car, « pour conduire sa réflexion, le Sénat doit bénéficier du concours du temps et ne peut agir dans la précipitation ». « Le rejet pur et simple, a-t-il ajouté, est un aveu d'échec. Seule la proposition, même si elle n'est pas retenue en définitive, démontre la qualité du travail parlementaire. Mais comment une telle réflexion serait-elle possible dans ce que je qualifierais de climat de travail législatif à la chaîne » ? (p. 3391).

#### V. Bicaméralisme. Commissions. Elections.

## SESSION EXTRAORDINAIRE

Le Président de la République a convoqué le Parlement le 1-7 (décret du 30-6, p. 2068). L'AN qui examinait le projet sur les offices d'intervention agricoles dans la nuit du 30 a « enchaîné », après une suspension de séance, et poursuivi l'examen de ce texte (p. 4110). La session s'est achevée le 28-7 par la lecture du décret de clôture ; M. Labarrère, ministre chargé des relations avec le Parlement, a indiqué dans son allocution que l'AN avait siégé 457 heures durant la session de printemps (et environ 120 heures pendant la session extraordinaire qui s'achevait), contre respectivement 231, 236 et 320 heures au cours des sessions correspondantes de 1978, 1979 et 1980. Il ajouta, applaudi sur les bancs du RPR et de l'UDF : « J'estime cependant que la multiplication des sessions extraordinaires n'est pas nécessairement une bonne chose » (p. 4978). De son côté, le président du Sénat a observé le 23-7 que le Parlement avait siégé sans discontinuer depuis septembre 1981, à part « l'entr'acte des cantonales » (p. 3391).

## SONDAGES

— *Bibliographie.* J. Stoetzel, Les élections françaises de 1981 et les sondages, *Revue française de Sociologie*, janvier 1982, p. 3.

La 17<sup>e</sup> chambre correctionnelle du tribunal de Paris a condamné le 17-6 les directeurs du *Figaro* et du *Point* pour infraction à la loi du 19-7-1977 sur les sondages (interdiction de publier et de diffuser tout sondage pendant la semaine qui précède chaque tour de scrutin). Il était reproché par la commission des sondages au *Figaro* d'avoir fait référence à des prétendus sondages occultes pour expliquer les fluctuations de la Bourse, et au *Point* d'avoir fait état d'une simulation des résultats électoraux à partir des résultats du 1<sup>er</sup> tour en juin 1981. C'est la première application des sanctions pénales prévues par la loi du 19-7-1977 (*Le Monde*, 5-6 et 19-6).

*Erratum* : A la page 176 de la *Chronique de Pouvoirs*, 22, il fallait lire bien évidemment : rendant *peu* plausible la censure du TA.

*La rédaction de ce numéro a été achevée le 20 août 1982.*



## INDEX 1982

Les chiffres gras indiquent le numéro de *Pouvoirs* (**20. 81** : *La gauche au pouvoir*, **21. Le système communiste mondial**, **22. La RFA**, **23. L'impôt**).

Les mots clés de la chronique constitutionnelle française et les graphiques de la chronique de l'opinion publique figurent dans des index spéciaux, après l'index général.

- Abstention, **20.** 15, 25 ; **21.** 165, 166.
- ADENAUER (K.), **22.** 74, 76, 86-88, 92, 111.
- Alternance, **20.** 7, 8, 34, 67, 70, 80, 83, 127 ; **22.** 78, 153.
- Antisoviétisme, **21.** 150 ; **22.** 73, 162.
- Assemblée nationale :  
— conditions de travail, **20.** 158-160.  
— dissolution, **20.** 70, 133, 134.  
— fonctionnement, **20.** 120.  
— président, **20.** 155-168.  
— procédure, **20.** 160, 161.  
— sessions, **20.** 155-168.
- AVRIL (P.), **20.** 115-126 ; 179-200 ; **21.** 181-208 ; **22.** 173-200 ; **23.** 167-199.
- BARDOS (F.), **20.** 101-114.
- BAUDOUIN (J.), **20.** 45-54.
- BÉGUIN (J.-C.), **22.** 129-143.
- BEREGOVY (P.), **20.** 90-92.
- BERTRAND (R.), **23.** 117-139.
- BESANÇON (A.), **21.** 151-158.
- BLECKMANN (A.), **22.** 5-28.
- BRANDT (W.), **21.** 63 ; **22.** 80, 89, 90, 110, 120.
- BREJNEV (L.), **21.** 13, 51, 61, 133.
- Bundesrat :  
— fonctionnement, **22.** 39.  
— rôle, **22.** 33-35.
- CARRÉ DE MALBERG, **20.** 128.
- CARRÈRE D'ENCAUSSE (H.), **21.** 25-38.
- CARTER (J.), **20.** 30, 32, 40.
- Catholicisme, **22.** 110-114.
- Centralisation, **22.** 31-35.
- CHABAN-DELMAS (J.), **20.** 10, 15, 88, 157, 161, 166.
- CHAIGNEAU (P.), **21.** 109-116.  
Chancelier, **22.** 84-96.
- Changement politique, **20.** 5, 10, 19, 30, 33, 129.
- CHARLOT (J.), **20.** 37-43.
- CHEVÈNEMENT (J.-P.), **20.** 71, 109.
- Chine, **21.** 139-150.
- CHIRAC (J.), **20.** 10-19, 23, 27, 37-43 ; **23.** 58, 81, 136.
- Chômage, **20.** 19, 33, 35 ; **21.** 162 ; **23.** 85.
- COHEN (S.), **20.** 87-98.
- Collectivités locales, **23.** 63-72.
- Comecon, **21.** 13, 25, 32, 36, 37, 52, 53.
- Comité interministériel, **20.** 77, 78, 97.
- Communauté socialiste, **21.** 25, 34, 37, 51.
- Confusion des pouvoirs, **20.** 67, 80, 81.
- Contrôle juridictionnel, **22.** 18-21, 47.
- Crise de confiance, **20.** 34, 35.
- DAVID (C.), **23.** 93-106.
- DE GAULLE (C.), **20.** 37, 67, 79, 88, 116, 122 ; **22.** 88.
- Démocratie libérale, **22.** 45, 49-51.
- DENG XIAOPING, **21.** 41, 46, 126, 143.
- Dépenses publiques :  
— accroissement, **23.** 7.  
— autofinancement, **23.** 84.  
— contenu, **23.** 83.  
— utilisation, **23.** 82.
- DOMENACH (J.-L.), **21.** 139-150.
- DREYFUS (F. G.), **21.** 59-68.
- Droits de l'homme, **22.** 10, 14, 15, 24, 25, 51, 52, 59, 105.
- DUBCEK, **21.** 31, 46.
- DUHAMEL (O.), **20.** 127-135, 171-

- 178 ; **21.** 169-180 ; **22.** 159-172 ; **23.** 151-166.
- DUVERGER (M.), **20.** 70, 80, 81, 83, 133.
- Ecologistes, **20.** 13, 24 ; **22.** 80, 82, 97, 125.
- Eglises (rôle politique), **22.** 97-118.
- Electeurs :
- âge, **20.** 19.
  - communistes, **20.** 10, 14.
  - modérés, **20.** 7.
- Election partielle, **20.** 14 ; **21.** 163.
- Elections législatives, **20.** 37-44, 45-54 ; **23.** 141-150.
- Electorat :
- communiste, **20.** 13, 15, 23.
  - de la droite, **23.** 135, 138, 142.
  - populaire, **20.** 43.
  - socialiste, **20.** 10.
- Epuration, **20.** 101-113 ; **21.** 9.
- Etat de droit, **22.** 5-27, 42, 46, 59.
- Etat de grâce, **20.** 34.
- Etat-Providence, **23.** 10, 11.
- Eurocommunisme, **20.** 49 ; **21.** 49.
- Extrême-gauche (influence), **20.** 23.
- Extrémistes, **22.** 13, 14.
- Fédéralisme, **22.** 29-40.
- Fonctionnaires (obligation de loyauté), **22.** 137-138.
- FOOT (M.), **22.** 148, 151, 152, 155.
- Fraude fiscale, **23.** 103, 106, 125-127.
- FROMONT (M.), **22.** 41-54.
- Fuite des capitaux, **23.** 31, 104.
- Gauche :
- défaite, **20.** 5.
  - majoritaire, **20.** 22.
  - progrès, **20.** 20 ; **23.** 138-139.
  - union, **20.** 5.
- GICQUEL (J.), **20.** 137-154, 179-200 ; **21.** 181-208 ; **22.** 173-200 ; **23.** 167-199.
- GISCARD D'ESTAING (V.), **20.** 29-36.
- GOGUEL (F.), **23.** 141-150.
- GOMULKA (W.), **21.** 70, 71.
- gouvernement :
- de coalition, **20.** 70 ; **22.** 93-95.
  - responsabilité, **20.** 140.
  - de transition, **20.** 70-72.
  - d'union nationale, **22.** 147.
- GREFFE (X.), **23.** 5-22.
- GREWE-LEYMARIE (C.), **22.** 29-40.
- GROMYKO (A.), **21.** 61, 121.
- groupe socialiste, **20.** 55-67, 120, 121.
- guerre froide, **21.** 169-171.
- HANLEY (D.), **20.** 55-66.
- HARTWEG (F.), **22.** 71-84, 97-117.
- Hauts fonctionnaires, **20.** 88-89.
- HISPALIS (G.), **23.** 73-84.
- HUCHON (J.-P.), **23.** 63-72.
- Ideologie, **21.** 155-158.
- Impôts :
- assiette, **23.** 5, 6, 53, 57.
  - déclaration, **23.** 122-124.
  - définition, **23.** 69-70.
  - départements d'outre-mer, **23.** 74, 76.
  - exonération, **23.** 72, 121.
  - finalité, **23.** 108.
  - locaux, **23.** 61-68.
  - majoration, **23.** 73, 85.
  - négatif, **23.** 13, 15.
  - part du PIB, **23.** 33, 81, 89.
  - personnalisé, **23.** 16.
  - plafond, **23.** 81-87.
  - progressivité, **23.** 21-32.
  - rationalité, **23.** 8.
  - sur la fortune, **23.** 17, 47-52.
  - sur le revenu, **23.** 13, 107-116.
  - sur les plus-values, **23.** 40.
  - taux, **23.** 17, 18, 28, 58, 72.
  - techniques de prélèvement, **23.** 89-101.
- Inflation, **20.** 35 ; **23.** 12, 16, 85.
- Intentions de vote, **20.** 11, 12, 15.
- Internationale communiste, **21.** 5, 16, 41.
- Internationale socialiste, **21.** 13.
- Internationalisme prolétarien, **21.** 13, 50.
- JAFFRÉ (J.), **20.** 5-28, 141.
- JAURÈS (J.), **23.** 31.
- JEANNENEY (J.-N.), **23.** 23-34.
- JENKINS (R.), **22.** 148, 149.
- JÈZE (G.), **23.** 27.



- JOBERT (M.), 23.** 107-116.  
 Juge constitutionnel, **22.** 41-55.  
 Jurisprudence (rôle), **22.** 16-19.
- KALFLÉCHE (A.), 21.** 89-96.  
**KELSEN (H.), 22.** 41.  
 Keynésianisme, **23.** 8-10, 14.  
**KHROUCHTCHEV, 21.** 19, 31, 41, 51, 53.  
**KRIEGEL (A.), 21.** 5-24.
- LALOY (J.), 21.** 117-124.  
 Länder, **22.** 119-128.  
**LAVAU (G.), 21.** 125-138.  
**LAZITCH (B.), 21.** 39-48.  
**LECOMTE (P.), 21.** 159-168.  
**LÉNINE (V.), 21.** 26, 39, 40, 44, 45, 123, 126, 154 ; **23.** 145-149.  
**LÉVESQUE (R.), 21.** 159-168.  
 Loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne :  
 — dispositions, **22.** 30, 42, 56.  
 — principes directeurs, **22.** 5.  
 — révisions, **22.** 32.
- Madagascar (socialisme), **21.** 109-116.
- Majorité :  
 — changement, **23.** 41, 55.  
 — cohésion, **20.** 10.  
 — législative, **20.** 23.  
 — parlementaire, **20.** 33, 68-70, 79, 80, 86.  
 — politique, **20.** 68, 69.  
 — présidentielle, **20.** 23.  
 — sortante, **20.** 23 ; **23.** 135.  
 — unité, **20.** 15.
- MALIA (M.), 21.** 69-88.  
**MARCHAIS (G.), 20.** 11-15, 30, 38, 46.  
**MARX (K.), 21.** 38, 123.  
**MÉNUIER (H.), 22.** 119-128.  
**MERMAZ (L.), 20.** 79, 168.  
**MONTESQUIEU, 22.** 7 ; **23.** 26.  
**MORIN (G.), 20.** 157-168.  
 Motion de censure, **20.** 75 ; **22.** 147.  
 Mouvement de la Paix, **21.** 59-68.  
**MRC, 20.** 70, 71, 131.
- Ost Politik, 21.** 32, 64 ; **22.** 78, 91, 107.  
**OTAN, 21.** 14, 15, 59 ; **22.** 95.  
 Outre-mer, **20.** 142.
- Pacifisme, **21.** 20-22, 59-68, 99 ; **22.** 80, 97, 108, 109.  
 Pacte de Varsovie, **21.** 13, 14, 25, 31, 32, 35, 36, 52, 61, 89.
- Parlement :  
 — attributions, **20.** 73.  
 — autonomic, **20.** 121.  
 — discours de fin de session, **20.** 157-168.  
 — prérogatives fiscales, **23.** 33-45.  
 — souveraineté, **22.** 7.
- PARODI (J.-L.), 20.** 171-178 ; **21.** 169-180 ; **22.** 159-172 ; **23.** 151-166.
- Parti socialiste :  
 — ascension, **20.** 5.  
 — capacité d'attraction, **20.** 8.  
 — implantation géographique, **20.** 59-63.  
 — influence, **20.** 79-82.  
 — puissance, **20.** 48, 83.  
 — rôle, **20.** 115-126.  
 — tendances, **20.** 56, 71.
- Partis politiques (RFA), **22.** 55-70, 71-84.
- PCF, 20.** 7, 8, 10-12, 22-24, 27, 45-53, 122 ; **21.** 20, 43, 44, 47, 56, 169.
- PIERRET (C.), 23.** 35-48.
- Plan Marshall, **21.** 28, 52, 117, 129.
- Pologne, **21.** 69-88.
- POMPIDOU (G.), 20.** 88.
- Pratique gouvernementale, **20.** 67.
- Premier ministre :  
 — nomination, **20.** 68.  
 — rôle, **20.** 72-79.
- Président de la République :  
 — conseillers, **20.** 6, 87-98.  
 — irresponsabilité, **20.** 73.  
 — sortant, **20.** 5, 6.  
 — succession, **20.** 134.
- Pression fiscale :  
 — augmentation, **23.** 14.  
 — composantes, **23.** 113-120.
- Printemps de Prague, **21.** 32, 33, 46.
- NEP, 21.** 70, 87.  
 Nomenklatura, **21.** 9, 80, 92.

- Québec, **21**. 159-168.  
 QUERMONNE (J.-L.), **20**. 67-86.
- Radio-télé :
- épuración, **20**. 104-105.
  - indépendance, **22**. 133-139.
  - rôle, **20**. 6.
- Rapport gauche/droite, **20**. 8, 12, 21, 26.
- REAGAN (R.), **20**. 30, 32, 40 ; **23**. 83.
- Référendum (« à la Suisse »), **20**. 69, 196.
- Réforme fiscale, **23**. 41, 87.
- Report des Voix, **20**. 8, 19.
- Représentation proportionnelle, **20**. 133 ; **22**. 129-133.
- III<sup>e</sup> République, **23**. 23-34.
- V<sup>e</sup> République (fonctionnement), **20**. 67.
- République de Weimar, **22**. 6, 13, 14, 41, 85, 86.
- Revenus :
- dissimulation, **23**. 31.
  - des ménages, **23**. 84.
- RIDEAU (B.), **20**. 29-36.
- ROCARD (M.), **20**. 6, 8, 71.
- ROOSEVELT (T.), **21**. 27.
- ROTSCHILD (Cl.), **22**. 55-70.
- ROUSSEAU (J.-J.), **22**. 7.
- RPR, **20**. 6-8, 27, 37-43.
- SALT, **21**. 99, 176.
- Scandales politiques, **20**. 31.
- SCHMIDT (H.), **22**. 80, 81, 89, 91, 92, 94, 109, 115-117, 120.
- Scrutin uninominal à un tour, **21**. 160 ; **22**. 151, 154.
- SECHI (S.), **23**. 151-155.
- Séparation des pouvoirs, **20**. 80, 82-86 ; **22**. 7, 8.
- Socialisme réel, **21**. 26, 49.
- Socialisme à visage humain, **21**. 31, 32.
- SOELL (H.), **22**. 85-118.  
 « Solidarité », **21**. 69-87.
- SOLJENITSYNE (A.), **21**. 117, 154.  
 « Spiegel », **22**. 51, 76, 88.
- STALINE (J.), **21**. 26-29, 33, 38, 40, 44, 52, 129.
- STRAUSS (F. J.), **22**. 51, 78, 79, 81, 88, 93, 115, 120.
- SYLVAIN (M.), **23**. 55-62.
- Sympathisants communistes, **20**. 11 ; **21**. 170.
- Système des partis, **22**. 79-83.
- TATU (M.), **21**. 49-58.
- TAN ENG BOK (G.), **21**. 97-108.
- Taxe foncière bâtie, **23**. 64.
- Taxe d'habitation, **23**. 64, 66.
- Taxe professionnelle, **23**. 53-59, 66.
- TCHECKAY (A.), **23**. 49-54.
- THATCHER (M.), **22**. 147, 150, 155.
- TITO (J.), **21**. 38, 41.
- TURPIN (D.), **22**. 145-155.
- TVA :
- déductibilité, **23**. 58.
  - hausse, **23**. 109.
  - poids, **23**. 119-120.
  - portée, **23**. 12.
  - réduction, **23**. 76, 78.
  - répercussion, **23**. 97.
- Two-Party system, **22**. 145-155.
- UDF, **20**. 6-8, 40, 43.
- URI (P.), **23**. 85-92.
- Vote blanc, **20**. 15, 16, 19 ; **23**. 141.
- Vote bloqué, **20**. 75, 121, 160, 161.
- WEBER (M.), **22**. 116 ; **23**. 145-149.
- Yalta, **21**. 27.
- Zinoviev, **21**. 9, 151-158.

## CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE

## Index 1982 des mots clés

- Alternance, 20. 22. 23.  
 Assemblée nationale  
   — aménagement, 21.  
   — amendements, 21. 22. 23.  
   — commissions, 20. 21. 22. 23.  
   — groupes, 20. 22.  
   — ordre du jour, 21. 22.  
 Autorité judiciaire, 20. 21. 22.  
  
 Bicaméralisme, 20. 21.  
  
 Collectivités territoriales, 20. 22. 23.  
 Conseil constitutionnel, 20. 21. 22. 23.  
 Conseil des ministres, 20. 21. 22.  
 Contentieux électoral, 20.  
  
 Droit constitutionnel, 20. 21. 22. 23.  
  
 Elections, 21. 22. 23.  
 Engagements internationaux, 20. 21. 22.  
 Exception d'irrecevabilité, 20.  
  
 Gouvernement, 20. 21. 22. 23.  
  
 Habilitation législative, 21.  
  
 Immunités, 20. 21. 22. 23.  
 Incompatibilités, 23.  
 Irrecevabilités, 20. 21. 23.  
  
*Journal officiel*, 23.  
  
 Libertés publiques, 20. 21. 22. 23.  
 Loi, 20. 21. 22. 23.  
 Loi de finances, 20. 21. 22. 23.  
  
 Ministre, 22. 23.  
  
 Opposition, 20. 21. 22. 23.  
  
 Parlement, 21. 22. 23.  
 Parlementaire en mission, 20.  
 Partis, 20. 21. 22. 23.  
 Pétitions, 22.  
 Pouvoir réglementaire, 22.  
  
 Questions, 20. 22. 23.  
 Questions au Gouvernement, 21.  
 Questions écrites, 22.  
 Question préalable, 21. 23.  
 Quorum, 22.  
  
 Rappel à l'ordre, 20.  
 Rappel au règlement, 20. 23.  
 Référendum, 20.  
 Règlement, 20.  
 République, 22. 23.  
 V<sup>e</sup> République, 20.  
 Responsabilité du Gouvernement, 20. 21. 23.  
  
 Scrutin public, 21.  
 Sénat, 20. 21. 22. 23.  
 Session extraordinaire, 21. 23.  
 Sondages, 23.  
  
 Urgence, 20.  
  
 Vote, 20.

## CHRONIQUE DE L'OPINION PUBLIQUE

## Index 1982 des graphiques

- Baromètres :  
 — tableau, **23.** 152.
- « Etats de grâce » :  
 — aux États-Unis, **20.** 175.  
 — en France, **20.** 173.  
 — en Grande-Bretagne, **20.** 176.
- Partis politiques :  
 — indice de satisfaction (juin 1981-juillet 1982), **23.** 159.
- Parti communiste :  
 — évolution de la cote depuis 1972, **22.** 160.  
 — progrès et reculs aux cantonales partielles (1976-1981), **22.** 162.  
 — liaison avec l'URSS, **22.** 168-169.  
 — évolution du PC et de ses leaders, **23.** 161.
- Personnalités politiques :  
 — proximités et cotes d'avenir, **23.** 162.
- Premier ministre :  
 — courbe P. Mauroy, **23.** 156.
- indice P. Mauroy, par parti et CSP, **23.** 158.  
 — décalage avec le Président, **23.** 157.
- Président de la République :  
 — confiance et satisfaction F. Mitterrand, **20.** 172.  
 — courbe F. Mitterrand (juin 1981-sept. 1982), **23.** 153.  
 — indice de confiance par partis et CSP, **20.** 177 ; **23.** 155.
- RPR :  
 — évolution du RPR et de ses leaders, **23.** 166.
- UDF :  
 — évolution du centrisme et de ses leaders, **23.** 164.
- Union soviétique :  
 — évolution de l'opinion à l'égard de l'URSS (1956-1968), **21.** 170.  
 — dégradation de l'image, **21.** 176, 177.



## BON DE COMMANDE

à retourner à votre libraire ou aux  
**Presses Universitaires de France**  
**Service des Périodiques**  
**12, rue Jean-de-Beauvais**  
**75005 PARIS**

Tél. : 354-48-03

Je vous adresse ci-joint le montant de cette  
commande, soit : \_\_\_\_\_ F

par

- Chèque bancaire
- Chèque postal (3 volets) C.C.P. 1302-69 C Paris
- Mandat-carte international

Date : \_\_\_\_\_ Signature :

Veuillez noter n  
(4 numéros) à la  
au prix de **206 F**

Veuillez noter n  
(4 numéros) à la  
au prix de **190 F**

NOM \_\_\_\_\_

Prénom \_\_\_\_\_

Profession \_\_\_\_\_

Adresse \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Code postal

Ville \_\_\_\_\_

## S'abonner à *POUVOIRS*

- C'est disposer d'une chronique permanente sur la V<sup>e</sup> République : dans chaque numéro, Pierre Avril et Jean Gicquel étudient, sous forme de dictionnaire, l'actualité institutionnelle française.
- C'est suivre la chronique de l'opinion publique : dans chaque numéro, Olivier Duhamel et Jean-Luc Parodi approfondissent les sondages sur un grand thème politique.
- C'est recevoir les autres articles du Journal : les débats entre politistes sur l'analyse du « changement » en France, les synthèses des experts sur les évolutions constitutionnelles à l'étranger, les réflexions, issues de tous horizons, sur les grandes controverses d'idées politiques.
- C'est découvrir un thème, souvent peu familier, sur lequel spécialistes, témoins et acteurs apportent des éléments nouveaux ainsi qu'un dossier auquel il sera utile de se référer.

*Bulletin d'abonnement au recto*

Imprimé en France, à Vendôme  
Imprimerie des Presses Universitaires de France  
ISBN 2 13 037446 8 — ISSN n° 0152-0768 — Imp. n° 28 776  
CPPAP n° 59 303  
Dépôt légal : Novembre 1982

# POUVOIRS

1977

1. **l'alternance**  
(nouvelle édition 1981)
2. **le parlement européen**  
(nouvelle édition 1981)
3. **qui gouverne la Chine ?**

1978

4. **la V<sup>e</sup> République**  
(nouvelle édition 1981)
5. **le consensus** (épuisé)
6. **l'Union soviétique** (épuisé)
7. **le régime représentatif**

1979

8. **l'Espagne démocratique**
9. **le giscardisme**
10. **les pouvoirs de crise**
11. **psychanalyse**  
(nouvelle édition 1981)

1980

12. **les régimes islamiques**  
(nouvelle édition 1982)
13. **le Conseil constitutionnel**
14. **élire un président**
15. **la négociation**

1981

16. **la justice**
17. **le pouvoir dans l'Eglise**
18. **Italie**
19. **régions**

1982

20. **la gauche au pouvoir**
21. **le système communiste**
22. **la R.F.A.**
23. **l'impôt**

1983

(à paraître)

24. **le maire**
25. **le pouvoir en Afrique**

## DANS LE JOURNAL DE CE NUMÉRO :

François GOGUEL

*Sur les élections législatives  
depuis 1981*

Salvatore SECHI

*La gauche intellectuelle  
italienne de Lénine à Weber*

Jean-Luc PARODI  
et Olivier DUHAMEL

*Profil de l'année politique*

Pierre AVRIL  
et Jean GICQUEL

*Chronique  
de la V<sup>e</sup> République  
(mai-août 1982)*

## ABONNEMENTS

FRANCE ÉTRANGER

1983 206 F 265 F

*Les abonnements peuvent être pris  
chez votre libraire  
ou demandés aux*

## PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

SERVICE DES PÉRIODIQUES

12, rue Jean-de-Beauvais  
75005 Paris (326-22-16)

PUF : CCP 1302 69 C Paris  
Chèques à l'ordre des PUF



*POUVOIRS est une « revue-livre » du politique. Un thème, le journal (ici F. Goguel sur les législatives de 1981, S. Sechi sur la gauche italienne) et ses chroniques (opinion, V<sup>e</sup> République) permettent à chacun de saisir les pièces des principaux dossiers sur les pouvoirs.*

## **l'impôt**

Financer les services collectifs ou redistribuer les revenus ? Controverses d'hier à propos de l'impôt progressif sur le revenu, manœuvres d'aujourd'hui quant à l'impôt sur les grandes fortunes. Faiblesse des pouvoirs du Parlement quant à la définition de la politique fiscale, difficulté des choix en matière d'impôts locaux. Influence de l'administration fiscale : l'exemple de la taxe professionnelle. Dissuader ou persuader par l'impôt : la prolifération des exonérations et surtaxes. Existe-t-il un seuil des prélèvements fiscaux et sociaux tolérables ? Faut-il prélever l'impôt à la source ? Faut-il supprimer les impôts directs ? « Les riches font-ils le bonheur des pauvres ? »

## **POUVOIRS**

1982

Nouvelles éditions :

**20. 81 : la gauche au pouvoir**

**1. l'alternance**

**21. le système communiste mondial**

**2. le parlement européen**

**22. la R. F. A.**

**4. la V<sup>e</sup> République**

**23. l'impôt**

**11. psychanalyse**

**12. les régimes islamiques**

