

11<sup>me</sup> SEANCE

AVRIL 1963

## LA REFORME FISCALE

*par M. Hocine BEN HAMZA**Sous-Directeur**au ministère**de l'Economie nationale*

## A) — LA BASE POLITIQUE

Dans la partie consacrée à la réalisation des tâches économiques et sociales de la Révolution démocratique et populaire, la Charte de Tripoli retient comme lignes d'action l'édification d'une économie nationale et l'application d'une politique sociale au profit des masses pour élever le niveau de vie des travailleurs, liquider l'analphabétisme, améliorer l'habitat et la situation sanitaire, libérer la femme.

Depuis sa renaissance, l'Etat algérien se trouve confronté avec des tâches lourdes et multiples. Outre les charges de souveraineté telles la défense du territoire, la préservation de l'ordre et de la sécurité publique, la représentation du pays à l'étranger, il doit réaliser l'amélioration progressive des conditions de vie des masses et la résorption du chômage, la restauration de la culture nationale, la liquidation de l'analphabétisme et l'éducation des masses, la suppression des taudis, le relogement de leurs occupants et la modernisation de l'habitat, l'intégration de la femme dans la vie sociale et les affaires publiques et enfin dans tous les domaines d'activité, la formation de travailleurs qualifiés. L'accomplissement de ces tâches nécessite des moyens financiers très importants.

Si l'on considère que s'y ajoutent les obligations nées de la guerre de libération, à savoir la prise en charge des orphelins et des veuves de guerre, le service de pensions aux anciens combattants, leurs reclassements, la reconstruction des villages détruits, la reconstitution du cheptel, on comprendra aisément que les moyens financiers à mettre en œuvre sont hors de proportion avec les ressources propres du pays.

La situation héritée du régime colonial vient encore compliquer les données du problème.

L'Algérie n'est pas davantage un pays entièrement sous-développé qu'elle n'est un pays tout à fait moderne.

A côté de secteurs agricole et industriel évolués, en grande partie entre les mains d'étrangers, existent des secteurs agricoles et artisanal qui ne procurent pas des revenus suffisants aux masses laborieuses.

La politique socialiste choisie par le gouvernement et par le peuple a pour but de transférer aux travailleurs les moyens de

production et les fruits du travail et de faire bénéficier les régions déshéritées des ressources qui seront dégagées par le secteur moderne de l'économie. Mais la remise en bon état de fonctionnement de ce secteur évolué et l'entretien d'une infrastructure moderne absorberont pendant quelques années des fonds importants.

La modernisation du secteur traditionnel nécessitera des investissements qui ne seront pas dans la majorité des cas, immédiatement rentables. Si un troupeau se reconstitue et se multiplie au bout de deux ans, un arbre commence à produire en moyenne à partir de la 5<sup>me</sup> année. L'industrialisation exige le temps nécessaire au montage des usines, à la formation de main-d'œuvre qualifiée et à la commercialisation de la production. A ces contradictions de nature économique s'ajoutent celles qui résultent des différences de structure mentale.

On peut prétendre avec toutefois de notables exceptions que les masses populaires sont animées d'un esprit socialiste et révolutionnaire mais que leurs revenus sont très limités.

Par contre, les détenteurs de hauts revenus ont un comportement étranger aux préoccupations nationales s'ils sont étrangers ou bien ont un esprit trop individualiste, voire égoïste s'ils sont nationaux.

Toute politique, qu'elle soit économique, sociale, fiscale, doit tenir compte de ces éléments. Etant donné les obligations de l'Etat, le cadre dans lequel s'exerce son action, de quels moyens financiers peut-il disposer pour réaliser les objectifs de la Révolution socialiste ?

En égard à l'immensité des besoins, au déséquilibre d'une économie héritée du régime colonial, à l'état d'épuisement consécutif à une longue guerre de libération, notre pays a besoin de capitaux étrangers, publics ou privés, pour financer son programme d'équipement et de développement économique.

Par contre, il doit s'efforcer, comme il l'a fait jusqu'à présent, de financer au moins des dépenses de fonctionnement au moyen de ressources nationales.

L'appel à des capitaux étrangers pour financer le développement économique impose un degré plus ou moins grand de sujétion, la moindre consistant dans l'obligation de se procurer des biens d'équipement dans le pays dispensateur de l'aide.

Les inconvénients de cette sujétion peuvent être toutefois éliminés dans la mesure où l'utilisation de l'aide étrangère de créer les moyens, de s'en passer en installant sur le territoire national des entreprises dont la production permet de dégager des ressources pour rembourser les emprunts et financer les investissements ultérieurs.

Par contre les dépenses de fonctionnement ne servent généralement pas à créer des unités de production. Elles servent à payer la consommation par les services publics, de produits finis, à rémun-

nérer les prestations de services rendues à l'Etat, à financer l'action sociale de l'Etat.

La caractéristique des dépenses de fonctionnement est de ne pas créer de richesse, sinon de façon induite, par exemple par l'effet multiplicateur qu'elles exercent.

Il ne saurait en conséquence être question de couvrir ces dépenses autrement que par des ressources nationales.

Bien plus, pour asseoir son indépendance économique et politique, la République algérienne doit s'efforcer de financer, le plus rapidement possible, aussi bien ses dépenses d'équipement, que ses dépenses de fonctionnement au moyen de l'épargne nationale, publique ou privée.

En attendant, l'objectif minimum est de couvrir les dépenses de fonctionnement sans recourir à une aide extérieure.

Les dépenses de l'Etat sont retracées dans le budget qui est un acte à la fois politique, financier et économique. Suivant la politique choisie, l'importance des dépenses publiques varie avec les secteurs de la vie nationale. Le budget retrace également les moyens de couvrir ces dépenses, à savoir l'impôt, les revenus du domaine public, les ressources de trésorerie, l'emprunt.

Dans tous les pays, l'impôt constitue le moyen essentiel de couverture des dépenses publiques, l'importance des autres moyens énumérés ci-dessus variant avec les structures économiques et sociales, les possibilités financières de chaque pays.

En Algérie, les revenus du domaine public sont limités.

Les ressources de trésorerie le sont également du fait de l'insuffisance de l'épargne locale due à la faiblesse de la majorité des revenus des citoyens. Le nombre relativement peu important des titulaires de comptes de chèques postaux ne permet pas au Trésor de disposer de dépôts importants au chèques postaux. L'inaccoutumance des citoyens aux bons du Trésor leur fait préférer la thésauroisation des billets de banque ce qui réduit les liquidités monétaires en circulation et les moyens de trésorerie.

Enfin, dans la conjoncture actuelle on ne peut espérer de rendement satisfaisant d'un emprunt auprès du public.

Ainsi apparaît l'importance primordiale de l'impôt pour la vie de la nation.

Le choix d'un système d'impôt est l'objet de la politique fiscale. Celle-ci doit définir un système fiscal à la fois rentable et équitable — l'équité étant comprise au sens socialiste du terme — et s'insérer dans l'ensemble de la politique économique et sociale du gouvernement.

Le choix d'un système fiscal approprié pose des problèmes complexes et délicats.

Le souci du rendement se heurte au souci d'équité ; l'équilibre est difficile à réaliser entre la simplification de la fiscalité et la recherche de l'équité ; l'utilisation de l'impôt comme moyen

d'une politique sociale peut contrarier au delà de certaines limites le développement économique.

Les problèmes psychologiques soulevés par l'application d'un système fiscal sont également importants.

L'Impôt est un moyen d'action qui touche l'ensemble de la nation.

Le choix d'un système fiscal doit se faire à partir d'une analyse convenable des données économiques et psychologiques.

## B) — LES DONNEES PSYCHOLOGIQUES DE LA FISCALITE

L'un des principes les plus anciennement admis est le consentement du peuple à l'impôt, ce consentement s'exprimant par le vote de la loi de finances au Parlement.

Le paiement de l'impôt s'analysant comme l'accomplissement d'un devoir de solidarité nationale, l'Etat serait en droit d'attendre des citoyens qu'ils ne cherchent pas à éviter l'impôt.

En fait, dans tous les pays, on constate à des degrés plus ou moins grands l'existence d'une fraude fiscale.

Celle-ci a bien sûr, pour principale cause un manque de civisme.

Mais d'autres éléments constituent une incitation à la fraude fiscale.

Il en est ainsi :

1.) — De la lourdeur de la charge fiscale : l'impôt ayant pour effet de réduire les ressources des contribuables, au delà d'un certain taux ceux-ci cherchent à dissimuler les éléments imposables de leur revenu.

2.) — De la complexité du système fiscal : celle-ci est mise à profit pour falsifier les comptabilités et les déclarations d'impôts.

3.) — De la technique fiscale utilisée : certains impôts rencontrent une résistance des contribuables. Ce sont ceux qu'on paye pour son propre compte, ceux qu'il est difficile de répercuter, ceux dont la perception est éloignée du fait générateur.

Par contre, d'autres impôts sont plus facilement acceptés tels ceux qui sont dissimulés dans les prix, ceux qui laissent croire à une contrepartie, ceux qui l'on peut aisément répercuter.

4.) — Du jugement de l'opinion envers le fraudeur :

— Dans certains pays le fait de frauder est considéré comme une preuve d'habileté, on pense que voler l'Etat n'est pas voler.

— Dans d'autres au contraire le fraudeur suscite la reprobation de l'opinion.

5.) — Du degré de compréhension par les citoyens de l'importance du devoir fiscal.

Tout impôt constitue un sacrifice pour le contribuable. Plus celui-ci comprendra la nécessité et l'utilité de ce sacrifice, plus il sera persuadé qu'il le consent dans l'intérêt général et dans

son propre intérêt, moins il cherchera à éviter l'impôt. En matière fiscale le fait d'obtenir l'adhésion du contribuable est très important.

**6.) — Du degré d'efficacité des administrations fiscales :**

La crainte de voir décelées les fausses déclarations, la peur de l'emploi de moyens de contrainte en cas de non paiement de l'impôt contribuent à détourner le contribuable de la fraude fiscale.

Les inconvénients de la fraude fiscale sont évidents. Elle aboutit à faire peser sur les citoyens honnêtes l'essentiel du poids de la charte fiscale. Par les moins-values qu'elle entraîne, elle provoque un déficit budgétaire et des désordres financiers et économiques.

Elle affaiblit l'Etat et constitue une atteinte à l'indépendance de la nation. A l'extrême, la fraude fiscale s'analyse donc comme une trahison envers la patrie.

Antérieurement à l'indépendance, l'Algérie a connu le refus de l'impôt mais il s'agissait là parfois d'une forme de résistance non violente à l'oppression. Le recouvrement des impôts notamment parmi les masses paysannes ne se réalisait qu'avec l'aide de l'appareil répressif (Caïds, gardes-champêtres, gendarmes).

Par contre, dans certains milieux, la fraude fiscale ressortait d'un esprit individualiste et égoïste.

L'énumération et l'explication de ses causes permet de connaître les moyens de la connaître :

**1.) — Education des contribuables :**

Une campagne d'explication du rôle de l'impôt et de son importance dans la vie du pays doit être entreprise par l'administration, le parti, les organisations nationales.

**2.) — Choix d'un système fiscal équitable et clair :**

— Le prélèvement fiscal ne doit pas avoir pour effet de faire descendre le revenu du contribuable au dessous du minimum vital, sans cela il provoquerait non seulement la fraude mais aussi une résistance violente. Les sacrifices demandés aux différentes catégories sociales devront avoir une commune mesure.

— La technique fiscale doit être à la portée des contribuables auxquels elle s'adresse. Ceux qui sont capables de tenir une comptabilité seront imposés d'après les éléments réels de leurs revenus, les autres seront soumis au régime du forfait.

**3.) — Exemplarité et publicité des peines :**

La fraude fiscale doit être réprimée très sévèrement en cas de gravité et les fraudeurs désignés publiquement à la réprobation de l'opinion.

**4.) — Efficacité des administrations financières :** celles-ci doivent disposer de moyens humains, juridiques et matériels

propres à leur permettre d'accomplir leur mission. Elles doivent en outre pouvoir compter sur l'appui des autorités constituées lorsqu'elles auront à sévir contre des contribuables de mauvaise foi.

Par contre, il faudra créer un climat de collaboration, de compréhension entre le fisc et les contribuables honnêtes, les fonctionnaires devant se considérer comme des conseillers et des éducateurs.

Le problème administratif présente par ailleurs dans la conjoncture actuelle un caractère particulier.

### C) — LES ADMINISTRATIONS FISCALES

Les administrations fiscales, sur lesquelles pèse la lourde charge d'asseoir, liquider et percevoir les impôts, constituent un appareil administratif majeur.

Une fois choisi judicieusement un système fiscal, l'équilibre budgétaire et, par delà, l'indépendance financière de la nation dépendent du bon fonctionnement des régies financières.

Ce problème doit donc être élevé au premier rang des préoccupations du ministère des Finances et de la Fonction publique.

A cet effet, il importe de savoir comment se présente la situation des administrations fiscales pour rechercher les moyens propres à l'améliorer.

La situation des effectifs se caractérise actuellement par sa dramatique insuffisance et par la faible qualification moyenne des cadres.

Or, l'administration fiscale est primordiale dans la nation ; de sa bonne organisation et de son fonctionnement normal dépend la vie même du pays. Toute politique économique et sociale serait vouée à l'échec si les régies fiscales ne sont pas en mesure de prélever l'impôt qui permet à l'Etat d'assurer la marche de ses services et les investissements collectifs indispensables.

Avant l'accession à l'indépendance, le recrutement presque exclusivement français était basé avant tout sur la possession de diplômes. Il convient à l'avenir de faire place d'avantage à la valeur intellectuelle, morale et patriotique, qu'à des titres universitaires trop peu fréquents en Algérie.

Une large prospection, suivie d'un recrutement intensif et sélectif, doit pouvoir rapidement combler le déficit en personnel qui ressort actuellement à 600 agents : soit 20 % de l'effectif normal surtout dans les cadres supérieurs. Parallèlement à cet appel de candidatures, il importe de procéder dans les meilleurs délais à l'avancement des agents anciens. Le glissement vers les cadres supérieurs des plus méritants, et des plus expérimentés d'entre eux, permettra d'assurer en grande partie l'encadrement des services. Le recrutement et la promotion interne permettront l'algérienisation des administrations fiscales qui comportent encore

un nombre d'agents d'origine française assez important puisqu'il atteint plus de 10 % des effectifs en place.

Cependant, il conviendra de pallier l'absence de formation universitaire par une formation technique et générale suffisante, mais orientée davantage dans le sens de la pratique et de la rentabilité immédiate.

Si le problème des effectifs se pose en termes de quantité, il est aussi une question d'encadrement et de contrôle des services. Il importe que l'encadrement et le contrôle des bureaux soient assurés par une élite de fonctionnaires à laquelle incombent les plus hautes responsabilités. Là aussi, il y a lieu de s'adresser à la promotion interne.

#### 4.) — Efficacité des administrations financières :

Celles-ci doivent disposer de moyens humains, juridiques et matériels propres à leur permettre d'accomplir leur mission, elles doivent en outre pouvoir compter sur l'appui des autorités constitués lorsqu'elles auront à sévir contre des contribuables de mauvaise foi.

Par contre il faudra créer un climat de collaboration de compréhension entre le fisc et les contribuables honnêtes, les fonctionnaires devant se considérer comme des conseillers et des éducateurs.

Le problème administratif présente par ailleurs dans la conjoncture actuelle un caractère particulier.

L'administration centrale doit nécessairement être dirigée par un corps d'agents d'élite. Qu'il s'agisse d'inspirer, d'élaborer des textes législatifs et réglementaires, de solutionner au point de vue contentieux des cas litigieux délicats, de décider d'autorité de toutes questions relatives au personnel, il faut que ceux qui sont appelés à ces hautes responsabilités soient à la hauteur de leur tâche. Dans les services extérieurs, le même souci de confier les responsabilités aux plus aptes, et aux plus dignes, doit constamment inspirer toute décision à ce sujet.

L'insuffisance quantitative et qualitative des personnels de tous cadres impose une réorganisation profonde des services extérieurs.

La solution serait d'abord de rechercher dans le regroupement entre les mains de quelques spécialistes avertis, des impôts modernes nécessitant des connaissances techniques et comptables poussées et, dans la fusion ou le regroupement des services dont la tâche serait considérablement allégée par ce transfert. Les agents supérieurs qui assureraient la gestion de ces impôts modernes feraient partie d'un corps d'inspecteurs principaux, de vérification de services et de comptabilités qui constitueraient un groupe d'agents de haute technicité.

La fusion des régies est susceptible de réaliser respectivement entre les Contributions directes et l'Enregistrement, le Domaine

et l'Organisation foncière, et enfin les Contributions indirectes et les taxes sur le chiffre d'affaires.

Elle peut dès 1964 être mise sur pied dans les directions, pour être ensuite organisée dans les services extérieurs.

Cette organisation doit s'accompagner d'une mise à la disposition des services de moyens matériels d'action (dotation en véhicules automobiles des services de perception situés dans les régions mal desservies par les services de transport ; dotation en machines comptables et fournitures diverses ; création d'un service des impressions au ministère des Finances afin de doter les régies des imprimés qui ne doivent pas être obligatoirement établis par l'Imprimerie Officielle ; création également au ministère des Finances d'un bureau de documentation et de statistiques qui aurait pour rôle de mettre à la disposition du personnel les publications à caractère économique et financier, nationales et étrangères, et de recueillir systématiquement des données statistiques sur l'activité économique et financière du pays).

Du fait du déficit en personnels des services, de leur manque de qualification, la législation fiscale algérienne doit être simplifiée au maximum. On doit tendre à plus d'unité et de clarté.

Par unité, il ne faut pas entendre qu'on doive réduire la fiscalité à un certain nombre de taxes uniques.

La multiplicité des professions, leur diversification, rendraient vaine toute unification schématique. La réduction du nombre des impôts doit toujours se faire avec une très grande prudence. En effet, il est connu qu'il est difficile de faire accepter un nouvel impôt, même s'il vient en remplacement d'un impôt préexistant.

D'autre part, du point de vue de la rentabilité, la productivité d'un nouvel impôt reste toujours incertaine, alors que le rendement des taxes depuis longtemps appliquées peut-être apprécié avec une grande précision.

Simplification signifie aussi plus de clarté dans les textes. Les impôts intelligibles et peu tracassiers sont la garantie d'efficacité et de rapidité d'exécution, mais la complexité n'est pas forcément due au caractère détaillé des textes.

Les situations auxquelles s'applique l'impôt sont très complexes ; d'autre part la recherche d'une plus grande justice fiscale et le souci d'atteindre toute la matière imposable, obligent le législateur à multiplier le nombre des impôts et à élaborer des textes d'apparence complexe.

En somme, si la fiscalité est compliquée c'est parce que la réalité à laquelle elle s'applique l'est aussi, et que la recherche d'une justice fiscale toujours plus grande amène le législateur à prévoir toutes les situations auxquelles la loi doit s'appliquer.

La simplification concerne bien entendu non seulement les textes fiscaux mais aussi les travaux matériels et les formalités fiscales elles-mêmes.

Les administrations doivent tendre à réaliser une rationalisation de toutes tâches et à simplifier au maximum les formalités tracassières imposées aux contribuables. Il s'ensuivra une économie de temps et de personnel en même temps que les rapports humains entre les services et le public se développeront favorablement.

## D) — DONNEES ECONOMIQUES

Une fiscalité rationnelle doit s'appuyer nécessairement sur la connaissance des conditions économiques et sociales du pays. L'impôt étant un prélèvement sur l'ensemble des revenus individuels et donc globalement sur le revenu national, il est indispensable de connaître le montant de ce revenu et sa répartition par secteur d'activité.

Dans un pays comme l'Algérie où l'impôt est la principale ressource, l'Etat est obligé d'accroître au maximum la pression fiscale. Mais l'impôt se heurte à des limites psychologiques qui ne peuvent être dépassées sans risque de perturbation de l'activité économique et de résistance sociale.

Il est donc nécessaire de déterminer le rapport du prélèvement fiscal et du revenu national. Ce prélèvement peut atteindre un niveau considérable. Ainsi était-il de 40 % en Grande-Bretagne pendant la dernière guerre mondiale. On ne peut cependant se fonder sur le taux de pression fiscale de pays dont les revenus moyens par habitant sont incomparables à ceux que connaît actuellement l'Algérie.

Il ne faut pas perdre de vue non plus que le prélèvement fiscal ne constitue pas une amputation du revenu national ni un obstacle à son accroissement. Le prélèvement fiscal est utilisé sous forme de dépenses budgétaires. Celles-ci s'ajoutant à celles du secteur privé pour constituer la demande globale. Ces dépenses d'origine fiscale sont souvent même plus utiles économiquement et socialement. En Algérie, la pression fiscale atteint actuellement 23 % ce taux étant calculé compte tenu d'un revenu national de 1 200 milliards et des prévisions budgétaires complétées du produit du collectif escompté.

En fait, la Direction Générale du Plan estime que pour l'année 1963, le revenu national sera inférieur à 9 milliards de NF.

Afin d'opérer un prélèvement de 2,25 milliards (1), la pression fiscale doit donc atteindre 25 %. Ce taux ne peut être dépassé compte tenu de la situation politique et économique du pays. Une telle charge ne sera consentie que dans la mesure où le gouvernement s'attache par une vaste campagne d'explication à faire comprendre la nécessité d'une pression aussi lourde. Elle ne sera

---

(1) Minimum pour faire face aux dépenses de fonctionnement prévisibles au titre de 1964.

acceptée d'ailleurs que dans un contexte d'orientation socialiste où le peuple accepte un sacrifice supplémentaire parce qu'il sait que cet effort n'est pas consenti en faveur d'une classe dominante, mais pour son propre intérêt.

Comment se répartira ce prélèvement sur les différentes catégories sociales ?

S'il était possible de connaître la part de chacune dans ce revenu, il serait facile de calculer la part d'impôt à prélever sur chacune d'entre elles.

A défaut, certaines indications permettront de serrer la réalité de plus près.

Antérieurement au 1<sup>er</sup> juillet 1962, le million d'Européens détenait l'essentiel du revenu national. Depuis lors, la population européenne s'est réduite à 150.000 personnes environ.

Au point de vue numérique, ces départs ont été plus que compensés par le retour des réfugiés qui vivaient en Tunisie et au Maroc. Mais dans leur grande majorité, ces réfugiés ne vivent que de l'assistance organisée par les pouvoirs publics.

Le départ de fonctionnaires, de commerçants, de prestataires de services européens a permis leur remplacement par des Algériens, mais de façon générale, les revenus de ces Algériens sont inférieurs à ceux des Européens dont ils ont pris la place.

Ceci s'explique, dans la Fonction publique, par le fait que les nouveaux fonctionnaires perçoivent les traitements de début dans leur fonction et que les hauts traitements ont été fortement diminués ; en matière commerciale par l'effet du ralentissement de l'activité économique.

Presque tous secteurs d'activité ont été affectés à des degrés divers par des départs dont il n'est pas encore possible de mesurer avec précision les conséquences sur les structures économiques du pays.

Si l'on s'en rapporte aux chiffres de 1954 à 1959 on constate que la production intérieure brute, considérée comme produit provient par ordre décroissant :

- du secteur « services » ;
- de l'agriculture ;
- de l'industrie ;
- des mines et de l'énergie.

En 1959 la part des services atteignait presque le double de celle de l'agriculture :

539 milliards contre 269 milliards.

et plus du double de celle de l'industrie :

Il serait très intéressant de connaître les chiffres de l'année 1963. Comme les transformations sont assez lentes dans le domaine

économique on peut considérer que les rapports entre les différents secteurs ne se sont pas fondamentalement modifiés.

Schématiquement on peut en conclure que le montant total d'impôts doit être prélevé de la façon suivante entre les différents secteurs d'activité :

- Services : 2 parts ;
- Agriculture : 1 part ;
- Industrie : 1 part.

Dans le secteur « Energie et Mines », l'essentiel de la production provient de l'activité pétrolière. La fiscalité des pétroles est relativement facile à établir, encore que des vérifications des comptabilités des sociétés pétrolières s'imposent.

La répartition par parts du prélèvement fiscal entre les différents secteurs d'activité ne peut donner que des ordres de grandeur.

En effet, nous verrons en traitant de l'incidence fiscale que le contribuable apparent ne se confond pas toujours avec le contribuable réel.

Essayons auparavant d'évaluer les transformations de structures économiques qui ne sont produites depuis l'accession de l'Algérie à l'indépendance.

### **DANS L'AGRICULTURE**

La superficie des terres passées dans le secteur socialiste est de 1 400.000 ha sur un total d'environ 2 millions d'ha de terres du secteur moderne. Si l'on considère que la Réforme agraire touchera toutes les exploitations d'une superficie supérieure à 50 ha en moyenne on peut affirmer que l'essentiel de la production agricole proviendra du secteur socialiste.

Ce secteur doit supporter sa part de la charge fiscale.

De l'analyse du décret n° 63-98 du 28 mars 1963 il ressort que le secteur d'autogestion n'est pas appelé à bénéficier d'une fiscalité particulière.

Cependant le taux et les modalités du prélèvement fiscal ne doivent pas entraver le développement de ce secteur sur lequel reposent les plus grands espoirs de la révolution socialiste.

### **DANS L'INDUSTRIE**

Il convient d'opérer des distinctions entre les entreprises existantes et celles en cours de création d'une part, entre les entreprises en autogestion et celles du secteur privé d'autre part.

Les entreprises déjà existantes, bien qu'ayant subi les effets du rétrécissement du marché, fonctionnent et produisent. Elles doivent donc être imposées sur leur chiffre d'affaires et sur leurs bénéfices.

Les entreprises en voie de création ne réaliseront ni chiffre d'affaires ni bénéfices avant au moins un an. Elles auront besoin

de l'aide de l'Etat pendant les premières années, l'exemption d'impôts, totale la première année, sera appelée à disparaître progressivement.

### **DANS LE SECTEUR TERTIAIRE**

1.) — Les professions libérales ont été affectées par le départ d'un grand nombre d'Européens. Ceux-ci ont été remplacés soit par des Algériens, soit par des étrangers venus dans le cadre de l'assistance technique, mais en nombre inférieur.

En 1954 ces professions comptaient 13.200 membres. On peut estimer que ce chiffre s'est au moins réduit de moitié. Mais comme le champ d'activité n'a pas diminué dans la même proportion, les membres des professions libérales réalisent individuellement un chiffre d'affaires plus important que par le passé.

Prenons le cas des médecins. Supposons que dans une région où il y en avait 3 il n'en reste plus qu'un seul. Celui-ci aura théoriquement 3 fois plus de clients que par le passé.

#### **2.) — Les Transports :**

Le transport ferroviaire étant déficitaire, il ne faut pas en attendre de rentrées fiscales importantes.

Par contre les compagnies de navigation maritime et aérienne doivent être imposées sur leur chiffre d'affaires et sur leurs bénéfices.

Le transport routier est maintenant assuré en grande partie par des nationaux. C'est l'une des rares activités qui n'ait pas été atteinte fortement par la récession. Sa participation aux charges fiscales doit donc être augmentée, d'autant plus que cette activité est appelée à se développer.

#### **3.) — Le Commerce :**

Il convient d'opérer une distinction entre les grossistes, demi-grossistes, commerçants capables de tenir une comptabilité et les petits commerçants.

Les premiers doivent être imposés d'après leur activité réelle.

Pour les autres il convient de généraliser le régime du forfait.

Dans tous les cas, il y aura lieu au paiement de la taxe sur l'activité industrielle et commerciale, à des taux différents suivant la région où s'exerce l'activité mais de toute façon plus élevés que les taux actuels.

#### **Le cas particulier de la propriété bâtie :**

L'étranger qui découvre les villes d'Algérie ne peut manquer d'être frappé par le grand nombre d'immeubles modernes qu'elles contiennent. Ceux-ci représentent des milliers d'appartements. En outre, dans les banlieues des grandes villes et les ports de la côte se trouvent des centaines de villas. La valeur totale du patrimoine immobilier bâti de l'Algérie est estimée à 30 milliards de nouveaux francs. Les propriétaires des immeubles bâtis doivent donc payer

beaucoup plus d'impôts que par le passé. Toutefois, il convient notamment dans ce domaine, de baser l'impôt sur des données réelles.

D'abord, les propriétaires de logements dont la valeur locative est inférieur à 720 NF par an doivent être exonérés, cette somme permettant à peine de supporter les charges entraînées par l'entretien et l'amortissement de ces logements.

Par contre les habitations d'une valeur locative supérieure à cette somme doivent être imposées. Mais il importe de connaître les propriétaires de ces logements. Il s'agit soit de particuliers, soit d'organismes chargés de l'encaissement des loyers des logements biens vacants.

La personne physique ou morale qui encaisse les loyers doit supporter l'impôt foncier.

A ce propos il serait utile de créer un office national de l'habitat qui serait chargé de gérer les logements biens vacants.

Les ressources de cet office seraient constituées d'une part par les loyers, d'autre part par des dotations prélevées sur le budget d'équipement.

Les charges consisteront dans le paiement de l'impôt foncier l'entretien des immeubles et la réalisation d'une politique de l'habitat.

Pour l'évaluation de la matière imposable, il suffira de prendre comme référence le taux des loyers tel qu'il a été fixé par décret.

Une réforme fiscale rationnelle doit être faite en tenant compte de données économiques précises. Malheureusement les démarches entreprises auprès de la Direction Générale du Plan et de quelques ministères (Industrialisation et Energie — Reconstruction, Travaux publics et Transports — Agriculture et Réforme agraire), n'ont pas permis de recueillir des informations actuelles et précises.

Prendre comme base de référence les tableaux de l'économie algérienne, dont le dernier remonte à 1960, fausserait les calculs et les prévisions. La masse salariale, la production intérieure, les différentes consommations, le chiffre d'affaire des entreprises ne seront pas chiffrés avant la fin de l'année 1963. Même à cette époque là les chiffres qui seront donnés comporteront un pourcentage d'erreur.

Dès lors, la Commission de la Réforme fiscale en sera réduite à limiter son travail à des aménagements portant sur la définition de la matière imposable, la technique fiscale et parfois la modification du taux des impôts.

Les prévisions de recettes fiscales comporteront obligatoirement une part d'imprécision, du fait même qu'elles seront basées sur des données économiques imprécises.

Comme d'une part il n'est pas souhaitable de reconduire le système actuel, d'autre part la loi de finances pour l'année 1964

devra être établie avant le 1<sup>er</sup> janvier 1964, il conviendra de procéder au cours de l'année prochaine à la modification de certains impôts, à mesure que la réalité économique sera mieux connue.

Pour opérer avec le minimum de risque d'erreurs, la commission devra avoir présents à l'esprit les effets de l'impôt sur l'activité économique et sur la vie sociale, autrement dit, connaître tout au moins dans leurs principes, les phénomènes de répercussion et d'incidence de l'impôt.

## **E) — EFFETS ECONOMIQUES ET SOCIAUX DE L'IMPOT**

L'effet de l'impôt s'exerce essentiellement dans deux directions : sur les revenus et sur les prix.

### **I. — L'impôt et les revenus**

Quelle que soit son application, impôt sur la dépense ou impôt sur le revenu, impôt réel ou impôt personnel, impôt sur le revenu des personnes physiques ou impôt sur le revenu des personnes morales, l'impôt diminue en fin de compte le revenu de personnes physiques.

Aussi est-il recommandé d'opérer un prélèvement fiscal d'autant plus grand que le revenu est important.

Mais le problème se complique quand il s'agit de déterminer l'importance du prélèvement au regard du revenu.

Dans une optique socialiste on ne peut retenir l'idée d'un prélèvement proportionnel au revenu parce que les sacrifices imposés aux citoyens pauvres seraient plus lourds que ceux demandés aux citoyens riches.

C'est pourquoi il faut appliquer la notion de progressivité de l'impôt. Le revenu étant divisé en plusieurs tranches, plus on passera dans les tranches supérieures, plus les taux d'imposition seront élevés.

La forte taxation des hauts revenus répond à un souci de justice sociale et peut fournir au Trésor des ressources appréciables dans la mesure où les titulaires de hauts revenus sont nombreux.

Mais cette surcharge fiscale comporte des limites économiques et psychologiques.

Sur le plan économique on doit opérer une distinction entre les professions dont l'exercice ne requiert pas la possession d'un capital ou de moyens de production importants et celles qui la nécessitent.

Dans la première catégorie, le redevable peut, chaque année, par son activité, reconstituer son haut revenu. Il en est ainsi dans les professions libérales. Dans ce cas, le taux d'imposition doit éviter d'atteindre le niveau au delà duquel il conduit le contribuable à renoncer à l'effort.

La seconde catégorie est contradictoire avec l'option socialiste. Lorsqu'une activité donnée, mettant en jeu un capital et des moyens de production importants, procure de hauts revenus à celui qui l'exerce, ces hauts revenus ne peuvent provenir que de l'exploitation des travailleurs du fait que leur travail est un élément important dans la création de la plus value.

Dans ce cas la politique fiscale doit céder le pas à la politique économique.

Il est préférable de nationaliser l'entreprise. Cependant, dans la mesure où le gouvernement admet, pendant une période transitoire, l'utilité du maintien d'un secteur privé, la fiscalité de ces entreprises ne devra pas alors être excessive, ni discriminatoire à leur encontre parce qu'elle aboutirait, si elle l'était, à un gaspillage d'efforts, à une baisse de productivité.

Une fois opéré le prélèvement sur les hauts revenus, le problème de tendance au nivellement des revenus devient un problème de politique budgétaire.

La question qui se pose alors est de savoir si le prélèvement fiscal sera utilisé pour élever le niveau de vie des citoyens pauvres ou pour d'autres fins.

En fait l'action exercée par l'impôt sur les revenus présente un aspect « mécanique » qui ne correspond pas toujours à son effet réel en raison des phénomènes de répercussion de l'impôt.

Celle-ci consiste, pour le contribuable qui paie un impôt, à le récupérer sur d'autres contribuables.

Il faut noter que si la répercussion n'affecte en rien le montant total du prélèvement, parce qu'elle s'opère en circuit fermé, elle modifie le point de chute final de l'impôt et provoque des injustices sur le plan social.

En effet, les phénomènes d'incidence ne sont pas gouvernables ni stables. Le contribuable désigné par le législateur peut, quand la conjoncture le lui permet, répercuter l'impôt sur autrui.

Aussi la fiscalité doit-elle être adaptée à la conjoncture.

En règle générale, la répercussion se fait des économiquement forts aux économiquement faibles.

Il importe donc de connaître ceux-ci et ceux-là pour déterminer les impôts à appliquer aux uns et aux autres. Enfin, une politique de fixation autoritaire des prix, conforme à l'option socialiste, doit permettre de contrôler largement les phénomènes de répercussion.

Que se passe-t-il quand on applique un impôt au prix d'un produit fini ?

Le commerçant a tendance à inclure intégralement cet impôt dans le prix de vente ou même une somme supérieure au montant de l'impôt.

Si la demande est supérieure à l'offre, l'impôt, se retrouvant en totalité dans les prix de vente, est supporté par le consommateur et il y a hausse de prix.

Si l'offre est supérieure à la demande, le commerçant gardera à sa charge une partie du montant de l'impôt. Ce qui réduira sa marge bénéficiaire d'autant.

La hausse du prix sera en principe égale à la fraction d'impôt non supportée par le commerçant.

Mais cette hypothèse ne se produit que dans la mesure où la marge bénéficiaire est suffisante pour permettre au commerçant de garder à sa charge une partie de l'impôt.

Dans ces cas là, la fixation autoritaire des prix est recommandée.

Nous venons de voir que l'impôt avait pour effet de provoquer, à des degrés divers, des hausses de prix. Les taux d'imposition ne devront donc pas dépasser le niveau au-delà duquel la hausse de prix qu'ils entraînent provoque des tensions inflationnistes.

Par ailleurs, les effets néfastes de l'impôt sur le plan économique et social peuvent être combattus par une technique fiscale appropriée.

#### **F) — LA TECHNIQUE FISCALE**

Le rendement d'un impôt dépend en grande partie de la technique fiscale utilisée.

Celle-ci doit correspondre à la capacité des administrations fiscales de l'appliquer et à celle des contribuables de la comprendre.

Au secteur moderne de l'économie sera appliquée une fiscalité assise sur des éléments réels et contrôlables d'activité.

Vis-à-vis du secteur traditionnel et des petites entreprises, il est recommandé d'utiliser le système du forfait.

En outre, il faut chercher à rapprocher au maximum la perception de l'impôt du fait générateur et définir de façon aussi précise que possible la matière imposable, ce qui permettra sans doute d'éviter de recourir à des augmentations de taux.

#### **I. — Les impôts sur le revenu**

La fiscalité algérienne se situe dans une période de transition d'un régime semi-libéral vers un régime socialiste.

Lorsque le socialisme sera entièrement réalisé, la majeure partie des revenus sera constituée par des salaires et à ce moment-là un taux modéré d'impôt sur le revenu sera suffisant dans la majorité des cas.

C'est ainsi qu'en Union Soviétique le taux de l'impôt sur le revenu est d'environ 15 %.

En attendant un large secteur privé subsiste, dont les revenus sont constitués souvent par des profits.

Mais la caractéristique essentielle des revenus en Algérie réside dans le fait que l'immense majorité des citoyens ne possède qu'une seule source de revenus.

D'où l'importance d'une bonne définition de l'assiette et d'un choix judicieux du taux des impôts cédulaires, notamment en ce qui concerne les bénéfices agricoles et commerciaux et les revenus des professions libérales.

En outre les prévisions concernant l'impôt complémentaire sur le revenu doivent être faites avec une grande prudence.

## II. — Les taxes sur le chiffre d'affaires et les impôts indirects.

Ce sont des impôts sur la dépense, à caractère proportionnel. Ils sont socialement injustes parce qu'ils imposent davantage de sacrifices aux classes pauvres qu'aux classes aisées. L'ouvrier paie la même quantité d'impôt que le riche sur le kilog de sucre, le paquet de cigarettes, etc...

Néanmoins il faut recourir aux impôts sur la dépense.

1.) — Parce que les revenus des classes aisées sont atteints par l'impôt sur le revenu à taux progressif qui doit contribuer à réaliser l'égalité des sacrifices.

2.) — Parce que, dans la mesure où les recettes fiscales sont utilisées pour assurer le bon fonctionnement de l'Etat et relever le niveau des masses, celles-ci doivent participer aux sacrifices qui leur sont demandés dans leur propre intérêt.

Pour faciliter les rentrées fiscales, il faut soumettre le plus grand nombre possible de produits à des droits spécifiques. Sans contrarier la politique de baisse des prix, on peut relever les droits sur le sucre, le café, le thé, la viande, les épices, les huiles, le lait, le beurre, parce que la nouvelle orientation du commerce extérieur permet de s'approvisionner à l'extérieur à des prix inférieurs aux anciens prix.

Citons un exemple très caractéristique.

Avant l'indépendance, le kilog de beurre était importé au prix de 8 NF environ. Depuis l'automne 1962, il est importé au prix de 4 NF environ.

Il est évident qu'on peut prélever 1 NF d'impôt par kilog de beurre, ce qui portera son prix à 5 NF environ. On s'assure ainsi une rentrée fiscale sans contrarier fortement la baisse du prix.

Etant donné que l'ONACO se charge de réaliser de nombreuses importations, il doit être constitué débiteur de l'impôt pour tous les produits qu'il commercialise.

S'agissant d'un organisme unique et officiel, la perception et le contrôle en seront facilités.

Le système pourra être étendu à la perception des impôts dûs par le secteur socialiste. On peut retenir le principe que tout organisme (Office, coopérative ; etc...) assurant la commercialisation des produits sera constitué débiteur de l'impôt. Ce sera, en quelque sorte, la généralisation de la retenue à la source.

Les entreprises du secteur privé et les professions libérales continueront à être soumises au système actuel de déclaration, de contrôle, de perception de l'impôt.

Il est également souhaitable de retenir à la source l'impôt sur les salaires. Les distributeurs de salaires auront ainsi à payer mensuellement, outre le versement forfaitaire à leur charge, l'impôt dû par les salariés, ce dernier étant retenu sur le salaire.

Dans le même ordre d'idées, l'office national des transports pourra jouer le rôle de collecteur de l'impôt sur les transports routiers.

Sur le plan des taxes indirectes et des T.C.A. une politique de surtaxation des produits de luxe et de demi-luxe est conforme au principe d'égalisation des revenus. Mais si socialement ces mesures sont souhaitables, elles risquent d'avoir des conséquences néfastes sur le rendement de l'impôt. Il convient là encore, de limiter l'impôt à un niveau tel que la diminution de la consommation, consécutive à la hausse des prix, n'annule pas les rentrées escomptées de l'augmentation des taux.

Dans une optique purement financière, l'exonération ou l'exemption fiscale pour des raisons sociales a pour effet de priver le Trésor d'une masse de fonds considérables.

Ainsi en ce qui concerne les impôts indirects, les produits qu'il serait opportun de continuer à exonérer ou imposer au taux réduit sont ceux précisément qui sont susceptibles d'apporter à l'Etat les ressources les plus importantes s'ils faisaient l'objet d'une imposition normale puisqu'ils sont de consommation plus courante.

De même les impôts directs rapporteraient plus substantiellement si les franchises d'impôts accordés pour des considérations d'ordre social faisaient l'objet d'une certaine limitation.

### III. — L'impôt sur le capital

En matière d'enregistrement, de timbre et d'hypothèques, la fiscalité après un an d'indépendance, est semblable à très peu de chose près, au système français. Des mesures adaptées à la situation actuelle et à l'économie algérienne doivent être élaborées pour atteindre l'objectif de socialisation progressiste et assurer des rentrées substantielles au Trésor.

Le tarif de mutation à titre onéreux d'immeubles et de fonds de commerce est susceptible d'être relevé notablement. Par ce moyen on arriverait à frapper lourdement les transactions spéculatives.

Les droits sur les mutations à titre gratuit, en particulier les successions, sont actuellement d'un très faible rendement. Avant l'indépendance la presque totalité de ces droits étaient payés par les Français résidant en Algérie. Actuellement en raison des abattements, un nombre infime de successions donne ouverture à droits d'enregistrement. La réduction de ces abattements augmen-

terait considérablement le nombre des successions imposables. Une telle mesure irait d'autre part, dans le sens de la conception socialiste d'égalité des chances dans la vie.

Il faut noter, par contre, que le phénomène d'indivision empêche dans bien des cas tout règlement successoral.

L'institution d'un impôt exceptionnel sur l'enrichissement de guerre est nécessaire, les fortunes acquises dans des conditions suspectes à la faveur de la guerre et des troubles qui ont suivi l'indépendance feront l'objet d'un prélèvement lourd dans la mesure où elles ont été conservées sous forme de liquidités ou de valeurs mobilières.

Dans tous les cas où elles auront servi à l'acquisition de terres ou d'immeubles bâtis, la confiscation est un moyen bien plus radical que l'imposition fiscale.

### CONCLUSION

En résumé, le travail de la commission de la Réforme fiscale doit se poursuivre de la manière suivante :

1.) — Etablir un tableau fiscal pour les 8 premiers mois de l'année 1963.

Ce tableau qui fera ressortir d'une part les prévisions de recettes, la nature et le taux des impôts appliquées ;

d'autre part, le montant des recouvrements, permettra de déceler les imperfections du système fiscal actuel et leurs causes pour mieux les combattre.

2.) — Rechercher une définition de la matière imposable plus conforme à la réalité et des modalités de recouvrement efficaces notamment en ce qui concerne :

- L'impôt sur la propriété bâtie ;
- L'impôt sur les traitements et salaires ;
- L'impôt sur les revenus agricoles ;
- L'impôt sur les revenus industriels et commerciaux, patentes, etc...) ;
- L'impôt sur les mutations ;
- La taxe sur les prestations de service ;
- Les impôts spécifiques sur certains produits de large consommation ;

3.) — Examiner les propositions de simplification des codes fiscaux.

4.) — Etablir un avant-projet de prévisions de recettes fiscales.

Lorsque la commission de la Réforme fiscale aura achevé ses travaux, elle présentera un rapport qui contiendra les grandes lignes du système fiscal.

Ce rapport sera discuté ensuite avec un représentant de la Présidence du Conseil et de tous les ministères intéressés.

De ces discussions sortira un système fiscal sans doute imparfait à cause du manque de données statistiques précises, mais élaboré compte tenu de l'avis des responsables des administrations.

Il ne restera plus alors qu'à le faire accepter par le parti et l'assemblée nationale et à déclencher la nécessaire campagne d'information et d'explication destinée à recueillir l'adhésion du peuple à une fiscalité conçue dans son intérêt supérieur.

---