



Précis de

# **Finances Publiques**

**1<sup>ère</sup> édition**

**Alain STEICHEN**

Professeur associé à l'Université de Luxembourg  
Avocat à la Cour

Editions Saint-Paul

**Du même auteur :**

Comptabilité, fiscalité et 4<sup>e</sup> Directive, Luxembourg, 1984

Guide comptable luxembourgeois, Luxembourg, 1984

Comptabilité Générale et Analyse Financière, Luxembourg, 1985

(en collaboration avec M. Heinen et J. Weiland)

Mécanismes financiers des entreprises luxembourgeoises, Luxembourg, 1988

La justice dans l'impôt, th., Luxembourg, 1994

Mémento de droit fiscal, 3<sup>e</sup> éd., Luxembourg, 2003

Précis de droit fiscal de l'entreprise, 3<sup>e</sup> éd., Luxembourg, 2004

Manuel de droit fiscal, 2 T., Luxembourg, 4<sup>e</sup> éd., 2006

Droit des sociétés, 1<sup>re</sup> éd., Luxembourg, 2006

# Table des matières

AVANT-PROPOS	5
--------------	---

---

<b>INTRODUCTION</b>	<b>DÉFINITION ET RÔLE DES FINANCES PUBLIQUES</b>	<b>17</b>
---------------------	--	-----------

---

<i>DÉFINITION ET CHAMP D'APPLICATION DES FINANCES PUBLIQUES</i>	<b>19</b>
DES « FINANCES » ....	19
.... « PUBLIQUES »	21
<i>RÔLE DES FINANCES PUBLIQUES</i>	<b>33</b>
ÉVOLUTION DES FAITS ET IDÉES	33
Histoire des finances publiques	34
Fonctions reconnues à l'État	40
JUSTIFICATIONS ET CONTESTATIONS DU RÔLE DE L'ÉTAT ET DES FINANCES PUBLIQUES	41
Justifications de l'État	42
Contestations de l'État	48
Principaux problèmes posés par les finances publiques	52

---

<b>MOYENS D'ACTION DES FINANCES PUBLIQUES : LE BUDGET</b>	<b>57</b>
---	-----------

---

<i>DÉPENSES PUBLIQUES</i>	<b>59</b>
NOTION DE DÉPENSES PUBLIQUES	59
Définition des dépenses publiques	60
Nature des dépenses publiques	61
CLASSIFICATIONS POSSIBLES	64
Classifications administratives	65
Classifications économiques	66
Classification politique	70
ÉVOLUTION DES DÉPENSES PUBLIQUES	72
Évolution de la composition des dépenses publiques	73

Évolution du niveau des dépenses publiques	75
Déterminants de l'évolution	77
Limitation des dépenses	84
Un problème politique	84
Un problème technique	86
<b>RECETTES PUBLIQUES</b>	<b>93</b>
PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES	93
Classification des recettes publiques	93
Variété de recettes publiques	97
Pression fiscale	99
Signification du taux de pression fiscale	99
Limites de la pression fiscale	100
Niveau et structure des prélèvements obligatoires	105
Niveau des prélèvements	105
Structure des prélèvements	106
THÉORIE DE L'IMPÔT	110
Légitimation théorique de la fiscalité	110
Théorie libérale de l'impôt	111
Théorie de l'impôt-solidarité	113
Régime des recettes publiques	114
Portée de l'autorisation budgétaire	114
Déroulement de l'opération de recette	115
Exécution des créances publiques	117
La constitutionnalisation des finances publiques	120
Légalité fiscale	121
Égalité fiscale	124
TECHNIQUES D'IMPOSITION	128
Choix des matières imposables	128
Imposition du revenu	129
Imposition de la consommation	131
Imposition du capital	133
Évaluation des bases d'imposition	137

Méthode indiciaire	137
Méthode forfaitaire	138
Déclaration contrôlée	138
Évaluation administrative	139
Liquidation de l'impôt	140
Tarif de l'impôt	140
Impôt proportionnel et impôt progressif	141
Personnalisation de l'impôt	144
Recouvrement de l'impôt	146
TRANSLATION ET INCIDENCE DE L'IMPÔT	148
Concepts	148
Répercussion	149
Incidence	150
Facteurs de translation	151
Nature de la matière imposable	151
Élasticités de la demande et de l'offre	152
Difficultés de mesure de l'incidence	153
CARACTÉRISTIQUES PRINCIPALES DES IMPÔTS DE L'ÉTAT	157
Impôt sur le revenu	157
Principes fondamentaux	158
Détermination du revenu net imposable	159
Évaluation des revenus catégoriels nets	159
Calcul du montant de l'impôt	168
Recouvrement de l'impôt	174
Impôt sur le revenu des collectivités	175
Champ d'application	175
Assiette imposable	176
Calcul de l'impôt et contrôles fiscaux	179
Impôts sur la consommation	180
Taxe sur la Valeur Ajoutée (TVA)	181
Autres impôts sur la dépense	195
Impôts sur le capital	199
<b>BUDGET DE L'ÉTAT ET LE TRÉSOR PUBLIC</b>	<b>202</b>

CADRE GÉNÉRAL DU BUDGET	202
Sources du droit budgétaire	202
Définition et caractères du budget	204
Contenu du budget	210
GRANDS PRINCIPES BUDGÉTAIRES	214
Principe de l'unité	214
Le principe du budget unique	214
Exceptions au principe du budget unique	217
Principe de l'universalité	225
Principe de non-affectation	228
Principe de l'annualité	229
Vote et exécution annuels des recettes et des dépenses	230
Dérogations au principe de l'annualité	232
Principe de la spécialité	235
Raison d'être et mode de fonctionnement normal de la spécialité	236
Dérogations au principe de la spécialité	238
DÉCISIONS BUDGÉTAIRES	240
Préparation et adoption des décisions budgétaires	241
Adoption des décisions budgétaires	244
Exécution des décisions budgétaires	245
CONTRÔLE DES DÉPENSES PUBLIQUES	251
Contrôle a priori	253
Contrôle hiérarchique	254
Contrôle de tutelle	255
Contrôle financier	255
Contrôles en cours d'exécution	260
Contrôleur financier	261
Inspection générale des finances	262
Comptables publics	263
Contrôles a posteriori	265
Contrôles par la Cour des comptes	265
Contrôle par la Chambre des députés	267

LE TRÉSOR PUBLIC, BRAS FINANCIER DU BUDGET	274
<b>FINANCES SOCIALES, INFRA- ET SUPRAÉTATIQUES</b>	<b>279</b>
FINANCES DE LA PROTECTION SOCIALE	279
Caractéristiques de la protection sociale	279
modalités variables	279
Des mécanismes basés sur le transfert de revenus	282
Crise de la protection sociale	283
Besoins financiers	283
Vieillesse de la population	293
FINANCES PUBLIQUES INTERNATIONALES	305
Finances communautaires	305
Encadrement des finances publiques nationales par le droit communautaire	305
Budget communautaire	308
Autres finances publiques internationales	317
FINANCES PUBLIQUES LOCALES	318
Existence des finances locales	319
Raisons d'être des finances publiques locales	322
Financement des collectivités locales	327
Péréquation ou autonomie locale ?	327
Ressources financières locales au Luxembourg	333
Cadre juridique des finances communales	338
<hr/>	
<b>STRATÉGIES D'ACTION DES FINANCES PUBLIQUES : LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE</b>	<b>349</b>
<hr/>	
<b>PRINCIPES FONDAMENTAUX DE LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE</b>	<b>353</b>
GESTION BUDGÉTAIRE ANTICYCLIQUE	355
MULTIPLICATEURS BUDGÉTAIRES	361
<b>Multiplicateur des dépenses publiques</b>	361
Multiplicateur fiscal et multiplicateur du budget équilibré	364
POLITIQUE BUDGÉTAIRE OU POLITIQUE MONÉTAIRE	366

Théorie keynésienne	366
De la montée de la pensée keynésienne ....	366
.... à sa lente mort	369
Néolibéralisme	375
Écoles néolibérales	375
Applications concrètes des politiques néolibérales	377
<b><i>DETTE PUBLIQUE ET DÉFICIT BUDGÉTAIRE</i></b>	<b>383</b>
ÉQUILIBRES ET DÉFICITS BUDGÉTAIRES	383
ÉVOLUTION ET LIMITES DE L'ENDETTEMENT PUBLIC	388
Évolution de la dette publique	389
Limites de l'endettement public	394
LE DÉBAT CONCERNANT LE CARACTÈRE JUDICIEUX DE L'EMPRUNT	398
Le débat « emprunt – impôt » : l'équivalence ricardienne	398
La dette publique en tant que charge additionnelle pour les générations futures	402
L'emprunt public désresponsabilise le citoyen	404
Effet d'éviction	406
Réduction de la marge de manœuvre en raison de l'emprunt	407
<b><i>DÉPENSES PUBLIQUES ET POLITIQUE ÉCONOMIQUE</i></b>	<b>409</b>
L'ÉTAT, EMPLOYEUR ET ACHETEUR	409
Emplois et rémunérations	409
Marchés publics	411
Un mode nouveau de gestion publique : le partenariat « public – privé »	412
L'ÉTAT, INCITATEUR ET REDISTRIBUTEUR	415
Orientations à l'économie	415
Interventions à caractère social	419
<b><i>POLITIQUE FISCALE</i></b>	<b>421</b>
STRATÉGIES POURSUIVIES PAR LA POLITIQUE FISCALE	421
L'impôt comme instrument de régulation conjoncturelle	421
Sensibilité de l'impôt	422



Principes d'utilisation	422
L'impôt comme instrument de politique structurelle	424
Variété des domaines d'intervention	424
Modernisation de l'appareil productif	425
Tendance à la baisse des taux d'imposition	428
Objectifs sociaux de l'impôt	429
TECHNIQUES D'IMPLÉMENTATION DE LA POLITIQUE FISCALE : LES SUBVENTIONS ET PÉNALISATIONS FISCALES	431
Subventions fiscales	431
Pénalisations fiscales – l'exemple des écotaxes	441
<b>ARBITRAGE ENTRE DEUX OBJECTIFS INCONCILIABLES : LA JUSTICE SOCIALE ET L'EFFICACITÉ ÉCONOMIQUE</b>	<b>445</b>
OBJECTIF DE JUSTICE SOCIALE	446
Deux définitions différentes de la justice	446
Justice et redistribution des richesses	447
Redistribution horizontale	448
Redistribution verticale	450
Justice et limitation de l'arbitraire public : l'encadrement juridique des finances publiques	453
Limites à l'idéal de justice : les enseignements de la sociologie politique et administrative	455
EFFICACITÉ ÉCONOMIQUE	457
Apport des finances publiques à la croissance économique	457
Effets pervers des finances publiques sur l'économie	461
Rationalité économique et rationalité politique	469
TARIFICATION DES SERVICES PUBLICS	472
Les systèmes tarifaires possibles	473
Entorses à la politique de « vérité des prix »	475
<b>INDEX ALPHABÉTIQUE</b>	<b>509</b>
<b>TABLE DES AUTEURS CITÉS</b>	<b>517</b>
<b>TABLE DES FIGURES ET DES DOCUMENTS DE RÉFLEXION</b>	<b>521</b>
<b>DOCUMENTS JURIDIQUES</b>	<b>523</b>
<b>EXERCICES DE CONTRÔLE DES CONNAISSANCES</b>	<b>525</b>



## RECETTES PUBLIQUES

Ce sont les recettes de l'ensemble des administrations publiques. Elles représentent environ 45% du PIB et reposent essentiellement (pour plus de 85%) sur des prélèvements obligatoires (impôts et cotisations sociales). Elles servent d'abord à financer les dépenses publiques et participent déjà ainsi, par l'intermédiaire de celles-ci, à la politique économique et sociale des pouvoirs publics. Mais du fait de leur importance, elles exercent aussi une influence directe sur les comportements des ménages et des entreprises et sont également utilisées comme des instruments spécifiques d'intervention dans la vie économique et sociale.

Ce chapitre est souvent centré sur la fiscalité. Les cotisations sociales seront étudiées plus loin avec les finances de la protection sociale ([207.]). Après une première partie consacrée aux prélèvements obligatoires considérés dans leur ensemble, on examinera successivement les techniques d'imposition, les principales caractéristiques des impôts de l'État et la question de la translation et l'incidence de l'impôt.

### PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

La notion de prélèvements obligatoires, telle qu'elle est couramment envisagée à la suite des travaux de l'OCDE, englobe toutes les sommes versées par des agents économiques aux administrations publiques, à condition que ces versements ne soient pas liés à une décision volontaire et qu'ils ne soient pas assortis d'une contrepartie immédiate ou directe individualisable. Les versements en question appartiennent à deux grandes catégories : les impôts et les cotisations sociales obligatoires. On soulignera d'abord leur spécificité par rapport aux autres recettes publiques; on s'intéressera ensuite à l'indicateur, appelé pression fiscale, qu'ils permettent d'établir lorsqu'on les rapporte au PIB; on précisera enfin les caractéristiques majeures du niveau et de la structure des prélèvements obligatoires français.

### CLASSIFICATION DES RECETTES PUBLIQUES

Le mode de classification utilisé pour les dépenses pouvait recourir à un

critère d'application aisée : la finalité de la dépense publique. Rien de tel pour les ressources publiques, car elles ont toutes en commun de vouloir faire rentrer de l'argent dans les caisses de l'État. Aussi recoure-t-on à différents modes de classement basés tantôt sur une approche juridique, économique ou financière du prélèvement.

**[53.] Classification juridique.** — La classification juridique repose sur la question de savoir si les pouvoirs publics utilisent ou non la puissance publique.

Pour se procurer des ressources, l'État peut en effet recourir aux *techniques du droit privé* (vente, location, prestation de services, emprunt) et se comporter comme un simple particulier. C'est le cas par exemple de l'hôpital qui fait payer le lit aux malades.

Mais l'État dispose également du monopole de la *contrainte* et du *pouvoir de commandement*. Aussi, plutôt que de recourir aux techniques du marché, l'État pourra-t-il recourir aux prérogatives de la puissance publique pour se procurer les ressources publiques. L'impôt en est un exemple. La taxe en est un autre (mais non pas la redevance).

**[54.] Classification financière.** — Le critère de classification financière prend appui sur le fait que parmi les ressources publiques certaines entrent définitivement dans le patrimoine de l'État tandis que d'autres ne présentent qu'un caractère temporaire :

- Les *ressources publiques définitives* sont celles qui ne font pas l'objet d'un remboursement ultérieur. L'impôt en constitue le principal exemple.
- Les *ressources publiques temporaires* au contraire entraînent une obligation de remboursement pour la collectivité. Il s'agit donc soit d'emprunts ou de ressources temporaires de trésorerie.

**[55.] Classification économique.** — Elle se fonde soit sur la nature des richesses sur lesquelles le prélèvement est effectué, soit sur la nature des répercussions économiques du prélèvement.

Dans la classification basée sur la *nature des richesses atteintes par le prélèvement*, on distinguera les impôts sur le revenu, sur le capital et la consommation, selon que le prélèvement est effectué sur le revenu en voie de réalisation (imposition du revenu), sur la part du revenu épargné (imposition du capital), ou enfin sur la partie du revenu qui se trouve dépensée (imposition de la consommation).

Mais l'on peut également classer les ressources publiques d'après leurs *répercussions économiques*. On distinguera alors les ressources ordinaires et les ressources extraordinaires. Les *ressources ordinaires* sont celles qui peuvent

être maintenues durablement sans affecter gravement le système économique. Les *ressources extraordinaires* au contraire ne peuvent être maintenues de manière durable, car elles perturberaient gravement l'équilibre économique (ex : un impôt extraordinaire sur le capital pour financer les travaux de reconstruction après une guerre tel que l'« impôt extraordinaire sur les bénéfiques de guerre » de 1945).

[56.] **Classification selon le contribuable.** — Le contribuable est la personne physique ou morale sur qui pèse le poids économique de l'impôt. On distingue ainsi fréquemment les impôts sur les entreprises (impôt sur les bénéfiques des sociétés, taxe professionnelle ...) et les impôts sur les ménages (impôts sur le revenu, taxe d'habitation...).

Il faut d'ailleurs observer que le *contribuable* se distingue, dans certains cas, du *redevable*, c'est-à-dire celui qui paie effectivement l'impôt à l'administration. Nous verrons que la Taxe sur la valeur ajoutée (TVA) constitue un exemple de cette dissociation : les redevables de cet impôt sont les entreprises, alors que les contribuables sont les consommateurs.

[57.] **Classification selon la matière imposable et le fait générateur.** — La matière imposable est l'élément du patrimoine du contribuable sur lequel l'impôt est assis. Certaines matières imposables sont, en principe, globales (« *impôt synthétique* ») : ainsi, l'impôt sur le revenu est assis sur l'ensemble des revenus du contribuable; la taxe sur la valeur ajoutée est assise sur l'ensemble des biens et services donnant lieu à un échange commercial. D'autres impôts, au contraire, sont assis sur une matière imposable spécifique (« *impôt analytique* ») : droits indirects sur les boissons et le tabac, droits d'enregistrement sur les mutations immobilières.

Le *fait générateur* est l'événement dont la réalisation crée une dette fiscale à l'encontre du contribuable. On distingue ainsi les impôts sur le revenu, qui deviennent exigibles lors de l'acquisition du revenu (par exemple l'impôt sur les sociétés); les impôts sur la consommation, qui ne sont dus qu'au moment où le capital est dépensé (TVA, droits de mutation à titre onéreux...); et les impôts sur la détention du capital, qui sont dus par un agent du seul fait qu'il possède un patrimoine (impôt de solidarité sur la fortune, taxe professionnelle, taxes foncières) à une date donnée.

[58.] **Classification selon la technique de recouvrement.** — On peut opposer les *impôts perçus par voie d'assiette*, c'est-à-dire à partir d'un bulletin d'imposition, acte administratif unilatéral du bureau d'imposition, et les *impôts perçus à la source*, c.-à-d. par le débiteur du revenu sous la forme d'une

retenue à la source (soit un pourcentage fixe du revenu à verser) que celui-ci verse directement au Trésor public.

[59.] **Classification en impôts directs et impôts indirects.** — C'est la seule distinction générale qui ait une portée juridique. Certes, certains impôts peuvent être dans une situation ambiguë ou intermédiaire. D'autre part, les auteurs ne sont pas toujours d'accord sur la définition précise de ces deux catégories. Et pourtant, cette distinction reste employée presque partout dans le monde et est nettement inscrite en droit luxembourgeois.

On peut retenir que l'impôt indirect est prélevé à *l'occasion d'un événement*, tandis que l'impôt direct est prélevé *sur une personne* (physique ou morale). Ainsi, les impôts sur la consommation sont perçus à l'occasion des dépenses du contribuable, qui ne dépendent pas exclusivement de sa situation personnelle. Le revenu et la fortune du contribuable ne sont pas directement pris en compte, mais indirectement atteints : il s'agit d'impôts indirects. Au contraire, l'impôt sur le revenu des collectivités (IRC) est calculé chaque année en fonction des résultats financiers de la société. Il est dû par une personne morale précise et calculé en fonction de la situation de cette personne. Il s'agit donc d'un impôt direct.

Cette distinction a des conséquences dans le contentieux fiscal. En principe, le contentieux des impôts directs relève des tribunaux administratifs. Celui des autres impôts indirects relève des tribunaux civils.

[60.] **Autres classifications.** — Des distinctions sont souvent faites entre les impôts en fonction de l'objectif social qui est recherché par leur recouvrement. Le simple financement des services publics n'est en effet pas toujours la raison de l'instauration d'un impôt. Certains, comme l'impôt sur le revenu ou l'impôt sur la fortune, peuvent avoir en outre une fonction de redistribution des revenus. D'autres, comme les impôts sur le tabac ou l'alcool, peuvent être instaurés dans un objectif de santé publique ...

L'autre distinction n'a plus guère qu'une valeur historique. Elle oppose *impôt de quotité* et *impôt de répartition*. Les impôts de répartition (aujourd'hui totalement disparus) étaient recouverts en appliquant un taux variable à la matière imposable pour parvenir à la recette totale préalablement fixée. Dans le cas de l'impôt de quotité, au contraire, c'est le taux qui est fixé à l'avance, puis appliqué à la matière imposable. Le produit total varie donc en fonction des modifications de la matière imposable.

Nous nous contenterons ici de mentionner la distinction entre *impôts proportionnels* (le montant de la dette fiscale augmente dans les mêmes proportions que la matière imposable), *progressifs* (la dette fiscale augmente

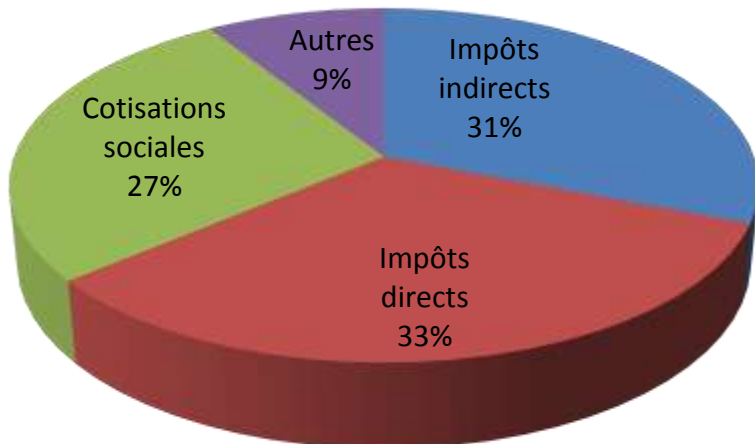
plus vite que la matière imposable) et *régressifs* (elle augmente moins vite). Les débats qui ont opposé les partisans de l'impôt proportionnel à ceux de l'impôt progressif seront présentés plus loin.

## VARIÉTÉ DE RECETTES PUBLIQUES

**[61.] Impôts et cotisations sociales.** – Les impôts et les cotisations sociales ont certains points communs sans que ces deux concepts ne se recouvrent toutefois.

- Les *impôts* peuvent être définis comme des prélèvements pécuniaires requis des personnes physiques et morales, par voie d'autorité, à titre définitif et sans contrepartie directe, en vue de la couverture des dépenses publiques et de l'intervention économique et sociale des pouvoirs publics.
- Les *cotisations sociales* perçues par les administrations publiques sont de trois types : cotisations des employeurs (également appelées cotisations patronales), cotisations des salariés (ou cotisations salariales), cotisations des non-salariés (travailleurs indépendants et personnes inactives). Comme les impôts, ce sont des prélèvements pécuniaires requis des personnes physiques et morales (cotisations d'employeurs) par voie d'autorité, à titre définitif et sans contrepartie directe. Mais à la différence des impôts, elles n'ont pas à être approuvées par le Parlement et ne sont donc pas régies par les principes budgétaires de l'annualité et de l'universalité : elles sont

Année 2006



directement perçues par chaque régime de protection sociale et affectées par celui-ci au financement des dépenses qu'il est chargé de couvrir.

[62.] **Autres recettes publiques.** — Ces deux grands types de prélèvements obligatoires se distinguent des autres recettes publiques.

Ils sont différents des revenus provenant des ventes de biens et de services produits par les branches marchandes des administrations publiques, des ventes résiduelles des branches non marchandes, des prêts et participations financières et des dividendes des entreprises nationales; ces diverses recettes appelées « *redevances* » ont en effet des contreparties directes car elles sont le *prix d'un bien ou d'un service ou la rémunération de placements financiers*.

Ils sont également opposés aux *dons* et *legs* car ces contributions sont volontaires.

Ils ne sont pas assimilables non plus aux *taxes* puisque celles-ci sont perçues à l'occasion de la fourniture d'un service et ont donc une contrepartie directe et individualisable. Mais il convient de souligner ici la confusion du vocabulaire car de nombreux impôts portent le nom de *taxe* (*taxe sur la valeur ajoutée*, etc.), alors que la plupart des taxes ne sont pas désignées par cette appellation (*frais de justice*, *droits d'inscription dans les Universités*, etc.). Ce qui différencie la *taxe* de la *redevance*, c'est le fait que la *taxe* est obligatoire (tous les usagers paient, qu'ils utilisent ou non le service) là où la *redevance* est facultative (seuls les usagers du service paient). La *taxe* se différencie elle-même de l'*impôt* en ce qu'elle (la *taxe rémunératoire*) est prélevée en raison d'un service individualisé offert par l'État ou la commune, tandis que l'*impôt* est dû sans contrepartie. Mais certaines taxes sont des impôts déguisés car elles servent à financer le budget de la collectivité plutôt qu'à couvrir le coût du service offert (la « *taxe proprement dite* »).

Ils se différencient, enfin, des *taxes parafiscales* bien que celles-ci soient obligatoires et sans contrepartie directe. Les taxes parafiscales sont perçues dans un intérêt économique ou social au profit d'une personne morale de droit public ou privé autre que l'État, les collectivités territoriales ou leurs établissements publics. Il ne peut s'agir d'un impôt car celui-ci ne peut toujours être perçu que par l'État et les collectivités locales; par ailleurs, l'impôt peut financer n'importe quelle dépense d'intérêt général et doit être institué par une loi alors que la *taxe parafiscale* ne peut avoir qu'une finalité déterminée à caractère social. Aussi le produit de la *taxe parafiscale* est-il affecté à un organisme de droit public doté de l'autonomie de gestion et ayant en charge la gestion du service concerné (ex. : la Caisse nationale des prestations familiales).



Les taxes parafiscales ne sont pas à confondre non plus avec les cotisations sociales, qui si elles sont certes proches de la parafiscalité, n'en font néanmoins pas partie car elles présentent une nature juridique spécifique et n'ont pas à être autorisées chaque année par le Parlement.

Ils n'ont pas de points communs non plus avec les *revenus du domaine public*. En droit public luxembourgeois, le domaine public est l'ensemble des biens (chemins, routes, fleuves, etc.) appartenant à l'État (art. 538 C.civ.). Le régime du domaine public se caractérise par l'imprescriptibilité et par l'inaliénabilité. C'est pourquoi, avant d'être cédé, un bien du domaine public doit être préalablement déclassé (la « *désaffectation* »), ce qui suppose la disparition préalable de l'affectation ou l'intervention d'une loi. Les revenus du domaine public sont minimes au Luxembourg. Les biens de l'État, des collectivités locales et des établissements publics qui n'appartiennent pas au domaine public appartiennent au domaine privé (bâtiments, meubles, ...). Ils sont soumis à un régime de droit privé.

---

### PRESSION FISCALE

Le taux de pression fiscale globale, ou taux de prélèvements obligatoires, est égal au rapport de l'ensemble des impôts et cotisations sociales effectives, perçues par les administrations publiques, sur le PIB.

$$\text{Pression fiscale} = \text{Prélèvements obligatoires/PIB}$$

Cet indicateur permet des comparaisons internationales significatives car il est indifférent aux parts respectives des impôts et des cotisations sociales dans le financement des administrations de sécurité sociale. Il est au centre de nombreux débats relatifs à l'ampleur et aux limites de la place de l'État au sens large (administrations publiques) dans la vie économique et sociale. Mais avant d'envisager cette question des limites de la pression fiscale, on précisera la signification de cet indicateur.

---

### SIGNIFICATION DU TAUX DE PRESSION FISCALE

Ce taux ne doit pas être considéré comme un indicateur du poids ou de la charge que les administrations publiques feraient peser sur l'économie d'un pays. Ceci pour des raisons d'ordre purement comptable et pour des raisons économiques.

Sur le *plan comptable*, il est important de souligner que le taux de pression fiscale ne tient pas compte du fait que des prélèvements obligatoires financent d'autres prélèvements obligatoires. Ainsi, les flux comptabilisés au numérateur ne se sont pas consolidés, c'est-à-dire qu'ils n'éliminent pas les prélèvements obligatoires versés par des administrations publiques (cas, par exemple, des cotisations sociales que l'État et les collectivités locales versent, en tant qu'employeurs, aux administrations de sécurité sociale). Il ne s'agit donc pas de prélèvements nets, opérés sur les autres agents économiques. De même, les pouvoirs publics récupèrent, sous forme d'impôts, une partie des sommes qu'ils dépensent; c'est ainsi qu'ils paient (et encaissent) des impôts indirects sur leurs achats de biens et services, ou que les traitements des fonctionnaires alimentent l'impôt sur le revenu et les impôts indirects.

Du point de vue de l'*analyse économique*, considérer le taux de pression fiscale comme une charge reviendrait en outre à ne voir que l'aspect confiscatoire des prélèvements obligatoires et à négliger le fait qu'ils sont réinjectés dans le circuit économique sous forme de dépenses publiques. Or celles-ci constituent à la fois des ressources pour la plupart des ménages (prestations sociales, rémunérations des fonctionnaires) et pour de nombreuses entreprises (achats de fournitures et de matériel, travaux publics) et des avantages générateurs d'économies pour les dépenses privées (éducation gratuite, prise en charge ou remboursement des soins médicaux, etc.). Le taux de pression fiscale est donc essentiellement un indicateur de mesure de la part des revenus issus de la production qui transite par un processus d'affectation obligatoire et publique au lieu d'être laissée à la libre disposition de l'initiative privée. Avec un taux de pression fiscale élevé l'économie se rapproche du modèle collectiviste, alors qu'un taux de pression faible indique une économie de type libéral.

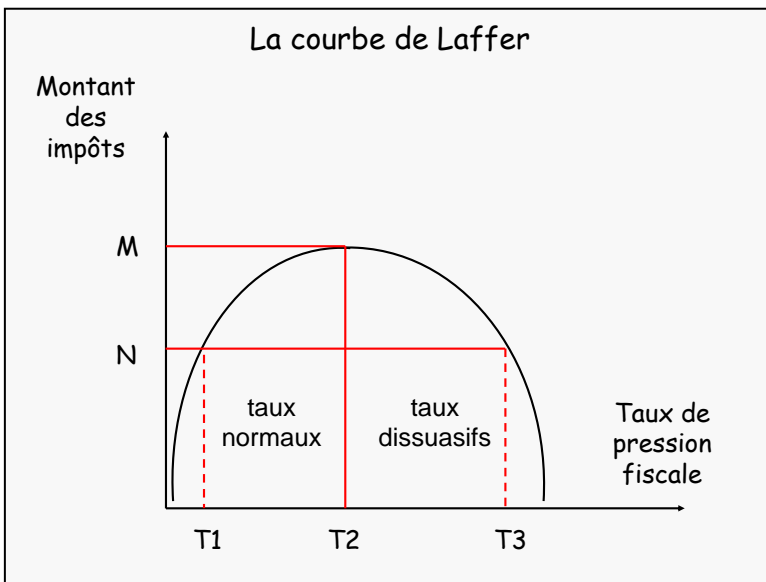
## LIMITES DE LA PRESSION FISCALE

---

Elle est loin d'être nouvelle puisque déjà aux XVIII<sup>e</sup> et XIX<sup>e</sup> siècles, alors que la sécurité sociale n'existait pas encore, économistes et juristes considéraient généralement que la fiscalité devait être aussi légère que possible. A chaque époque, les prélèvements obligatoires sont souvent considérés comme ayant atteint une limite qui ne saurait être franchie sans danger pour l'activité économique. Mais il ne semble guère possible de fixer à la pression fiscale un plafond à ne pas dépasser car celui-ci est susceptible de varier selon les époques, les pays et le contexte économique, politique et social. En tout cas, tous ceux qui s'y sont risqués ont vu leurs prédictions démenties par les faits.

Les chiffres de 10%, 25% ou 40% ont parfois été avancés, mais sans véritables fondements, par des économistes ou des hommes politiques. De ce point de vue, des affirmations à caractère théorique ont au moins le mérite de la prudence, mais elles ne sont guère opérationnelles. Ainsi en est-il par exemple de celle de l'économiste anglais Arthur Cecil PIGOU, qui écrivait en 1947 que la *pression fiscale optimale* est celle correspondant à l'égalité entre l'utilité sociale de la dépense publique marginale et la désutilité sociale du prélèvement fiscal marginal. Mais l'impossibilité de fixer des limites précises à la pression fiscale ne doit pas pour autant conduire à nier les problèmes posés par l'augmentation de celle-ci. On les présentera sommairement après avoir exposé une tentative célèbre, connue sous l'appellation « courbe de Laffer ».

[63.] **Courbe de Laffer.** — Le Pr. Arthur Laffer est un des principaux représentants des économistes américains dits « de l'offre ». La théorie de l'offre sera très médiatisée durant les années 70 mais sa popularité sera en baisse à partir des années 80. Cette théorie se veut un retour sur la loi des débouchés de J.-B. Say qui stipule que l'offre crée sa propre demande. Ainsi,



par opposition à John Maynard Keynes, cette théorie suggère une stimulation de l'offre globale pour soutenir une croissance forte à long terme. Pour Arthur Laffer, il faut tout mettre en place afin de favoriser une augmentation de la production de biens et services. Cette hausse permettra de régler le problème de stagflation.

Pour les théoriciens de l'offre, pour réussir à faire bouger favorablement l'offre, il faut *miser sur l'investissement*, la productivité du capital et du travail. Il s'agit d'une politique qui portera ses fruits non pas immédiatement mais plutôt à moyen et long terme. Pour favoriser l'investissement, *Laffer propose de baisser l'impôt progressif afin de favoriser l'épargne et du même coup l'investissement*. La théorie de l'offre suggère à l'État de réduire ses dépenses et du même coup son degré d'interventionnisme. Cette théorie stipule que la hausse des dépenses publiques cause un *effet d'éviction*, c'est-à-dire que chaque euro dépensé par le gouvernement dans un secteur quelconque (généralement improductif) prive le secteur privé de ce dollar qu'il aurait investi dans un domaine productif.

Laffer propose enfin une baisse du niveau des impôts qui encouragerait les travailleurs et les entrepreneurs à produire davantage. Par exemple, une réduction des impôts payés par les entreprises stimulera les investissements, une baisse des impôts sur les revenus de l'épargne entraînera une hausse de l'épargne et des crédits d'impôt à la recherche et fera en sorte de provoquer une amélioration de la technologie. L'originalité de Laffer sur ce point réside dans ce qu'on appelle la *courbe de Laffer*. Il s'est ainsi rendu célèbre en montrant, à l'aide d'une courbe « en cloche » qui porte désormais son nom, qu'au-delà d'un certain seuil, tout alourdissement de la pression fiscale provoque une baisse du montant des prélèvements obligatoires perçus par les pouvoirs publics. Selon cette courbe, le montant des prélèvements obligatoires est d'abord une fonction croissante du taux de pression fiscale, mais seulement jusqu'à un certain seuil maximal M, correspondant au sommet de la courbe, au-delà duquel il convient une fonction décroissante de ce taux; il irait même jusqu'à s'annuler si celui-ci devait atteindre le niveau théorique de 100%, toute activité imposable disparaissant alors dans ce cas limite.

Ceci s'explique, selon Arthur Laffer et les économistes de l'offre, par le fait que des prélèvements obligatoires trop lourds détruisent l'assiette (c'est-à-dire la base) sur laquelle ils reposent. Ils provoquent en effet des phénomènes de résistance et de réduction de l'effort productif (désincitation au travail, à l'épargne et à l'investissement) qui atteignent une ampleur telle qu'elle peut faire baisser leur montant total. Plus précisément, la courbe de Laffer se divise en deux zones. Dans la zone de gauche, dite normale ou admissible, la réduction de l'assiette des prélèvements obligatoires est inférieure à l'augmentation de leur taux. Par contre, dans la zone de droite, dite zone inadmissible, tout alourdissement de la pression fiscale ne suffit pas à compenser l'affaiblissement de l'assiette qu'il provoque; il en résulte une diminution du montant des recettes obtenues par les pouvoirs publics.

En dehors du niveau maximal des recettes (M), correspondant au taux T2, un même montant peut être fourni par deux taux de pression fiscale qui sont situés, l'un dans la zone admissible, l'autre dans la zone inadmissible (ainsi le montant N peut-il résulter de T1 ou de T3); d'où l'inutilité et l'absurdité qu'il y a à adopter des taux de prélèvements élevés. Or les économistes de l'offre estiment que le seuil maximal est dépassé, tant aux États-Unis que dans la plupart des pays européens, et que, par conséquent, un allègement de la pression fiscale serait de nature à élever le rendement des prélèvements obligatoires en redynamisant l'économie, c'est-à-dire en favorisant l'incitation au travail, à l'épargne et à l'investissement.

Mais la courbe de Laffer constitue une représentation purement formelle qui ne permet pas de chiffrer le seuil d'imposition M au-delà duquel la pression fiscale peut effectivement être considérée comme excessive. Ce seuil est en effet variable selon les pays et les circonstances. Comment donc savoir si, avec un taux de pression fiscale donné, un pays se trouve à gauche ou à droite du point M, c'est-à-dire s'il peut encore augmenter ce taux ou s'il doit, au contraire, l'alléger? D'autre part, lorsqu'on néglige, comme le font les économistes de l'offre, les dépenses que les prélèvements obligatoires permettent de financer, ceux-ci ne sont considérés que sous un aspect négatif.

[64.] **Problèmes soulevés par l'augmentation de la pression fiscale.**

— Même si l'analyse de Laffer présente certaines approximations, il n'en reste pas moins que dans les pays à pression fiscale élevée, y compris au Luxembourg, toute nouvelle augmentation de celle-ci risque de se heurter à des résistances de plus en plus fortes et d'handicaper les entreprises face à une concurrence internationale de plus en plus vive.

Les *risques d'affaiblissement des efforts productifs* provenant d'impôts excessifs ne sauraient être négligés. Ce sont surtout les économistes libéraux qui insistent à ce propos sur les effets décourageants de niveaux élevés de prélèvements obligatoires sur les incitations au travail, à l'épargne et à l'investissement, ainsi que sur l'esprit d'entreprise. Ainsi, du point de vue de l'incitation au travail, ils estiment qu'entre les deux types de réactions opposées que peut provoquer un alourdissement de l'imposition du revenu, *l'effet de substitution* (diminution du temps de travail fourni par un individu du fait de la diminution de sa rémunération nette d'impôt) l'emporte sur *l'effet de revenu* (augmentation de la quantité de travail effectuée afin de compenser la perte de revenu net due à l'augmentation de l'impôt). Mais en dépit de nombreuses tentatives de mesure de l'impact de la fiscalité sur l'offre de travail, les résultats

obtenus au niveau macro-économique ne sont pas très significatifs.

La *fraude et l'évasion fiscales* accompagnent souvent les taux trop lourds. Alors que la fraude constitue une violation de la loi fiscale (dissimulation de revenus, ventes sans factures, etc.), l'évasion consiste à échapper à des prélèvements obligatoires par une utilisation habile des lois fiscales, ou en profitant du caractère territorial des lois fiscales et sociales pour localiser des activités, des revenus ou des biens dans des pays étrangers où ils ne seront pas, ou seront peu, imposés (paradis fiscaux). Ces pratiques ont toujours existé, mais elles sont d'autant plus intéressantes et, par conséquent, d'autant plus stimulées que les taux des prélèvements auxquels elles permettent d'échapper sont élevés. Tout alourdissement de la pression fiscale tend donc à les encourager. On ne mentionnera ici que deux procédés parmi ceux qui se développent le plus et qui sont particulièrement révélateurs de la résistance des contribuables aux prélèvements obligatoires.

L'*économie souterraine* revêt diverses formes d'activités qui ont pour caractéristique commune d'échapper à tout prélèvement obligatoire. Son importance est fortement liée au niveau élevé des impôts et des cotisations sociales. Le cas du travail au noir est bien connu. Il permet à celui qui l'effectue d'acquérir des revenus (principaux ou complémentaires) non déclarés et, lorsqu'il est effectué dans le cadre d'une activité salariée, il fait échapper l'employeur aux charges sociales. Plus la différence entre la rémunération nette effectivement perçue par le salarié (salaire brut moins cotisations sociales des salariés) et le coût global d'un emploi (salaire brut plus cotisations à la charge des employeurs) est élevée, plus l'employeur peut avoir intérêt à recourir à de la main-d'œuvre non déclarée. Il s'ensuit alors pour les finances publiques, et en particulier pour les administrations de sécurité sociale, des pertes qui peuvent être très importantes.

L'*évasion fiscale internationale* concerne, notamment, la délocalisation de la production de certaines entreprises vers des pays où les législations fiscales et sociales leur sont plus favorables. Depuis près d'une trentaine d'années, elle a été facilitée par le développement des zones franches. Il s'agit d'enclaves territoriales, véritables « États dans l'État », qui bénéficient de l'extraterritorialité douanière et qui échappent, totalement ou partiellement, aux législations nationales. Les entreprises étrangères sont invitées à y implanter des unités industrielles, « filiales ateliers », et à produire pour l'exportation dans des conditions de salaires et de charges fiscales et sociales particulièrement avantageuses. Ces phénomènes risquent d'affaiblir l'emploi dans certains secteurs dans les pays d'origine de ces firmes, surtout lorsqu'ils concernent des

productions à fort contenu de main-d'œuvre.

Le *risque « d'inflation par la fiscalité »* est lié au fait que toute augmentation d'impôts ou de cotisations sociales a tendance à se répercuter sur les processus de détermination des prix et des salaires et à alimenter l'inflation. Ainsi, de même que les entreprises cherchent à répercuter dans leurs prix de vente les augmentations d'impôts et de charges sociales qu'elles subissent, les salariés s'efforcent de récupérer sous forme de salaires plus élevés, les amputations de pouvoir d'achat qui résultent de l'alourdissement de leurs impôts ou cotisations sociales, ou de l'élévation du coût de la vie.

Les exigences de la *concurrence internationale* pour des pays comme le Luxembourg et les autres pays de l'Union européenne, qui sont de plus en plus ouverts aux échanges internationaux, la compétitivité des entreprises, c'est-à-dire leur capacité d'affronter avec succès la concurrence internationale (résistance aux importations et capacités d'exportation), constitue un facteur déterminant de la croissance économique et du niveau de l'emploi. C'est la raison pour laquelle l'impératif de compétitivité constitue l'une des préoccupations majeures des pouvoirs publics. Or tout alourdissement des prélèvements obligatoires supporté par les entreprises risque de porter atteinte à leur compétitivité en se répercutant dans leurs prix ou en affaiblissant leur autofinancement et, de ce fait, leur capacité d'investissement et de modernisation. Quant aux augmentations des prélèvements opérés sur les ménages, elles comportent un risque de répercussion sur les entreprises si elles donnent lieu à des revendications salariales.

---

## NIVEAU ET STRUCTURE DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

Ils peuvent être spécifiés à partir des statistiques comparatives publiées chaque année par l'OCDE. Les séries disponibles remontent jusqu'à l'année 1965 et portent sur les 23 pays membres, qui sont essentiellement des pays développés du monde occidental.

---

### NIVEAU DES PRÉLÈVEMENTS

---

Sachant que la pression fiscale est plus élevée dans les pays occidentaux que dans les pays socialistes d'Europe de l'Est et les pays du tiers-monde, le Luxembourg se situe dans la moyenne des pays développés. Les pays du Nord de l'Europe (Suède, Danemark, Norvège) ainsi que les Pays-Bas et la Belgique

mènent le bal avec des taux de pression fiscale nationale situés entre 45% et 50%. Pour l'essentiel des pays de l'OCDE en général, comme pour le Luxembourg en particulier, le taux de pression fiscale se situe dans la zone des 40% - 45%.

Ce taux a oscillé autour de 35 % jusqu'en 1973, puis il a fortement progressé à partir de 1974, sous l'impulsion de la crise économique (ralentissement de la croissance du PIB, gonflement des dépenses publiques de soutien de l'activité économique, en particulier des aides aux entreprises) et de la progression des dépenses de protection sociale avec, outre l'indemnisation des chômeurs, les pensions de vieillesse et les prestations de soins médicaux. Après avoir atteint son maximum avec une moyenne de 45% - 50% au début des années quatre-vingts, la pression fiscale nationale a entamé une lente décrue depuis lors, le taux ayant baissé en moyenne de 5% depuis lors.

La Grèce et le Portugal ont connu une progression de leur charge fiscale nettement supérieure à celle observée en moyenne dans les pays de l'Union européenne. On peut considérer que cette tendance à l'alignement sur la moyenne reflète un *processus de convergence au sein de l'Europe* des structures fiscales dû à la fois au développement du système de protection sociale et d'infrastructures plus conformes à la « norme » communautaire et à la nécessité de réduire les déficits publics pour remplir les conditions d'adhésion à l'Union européenne.

## STRUCTURE DES PRÉLÈVEMENTS

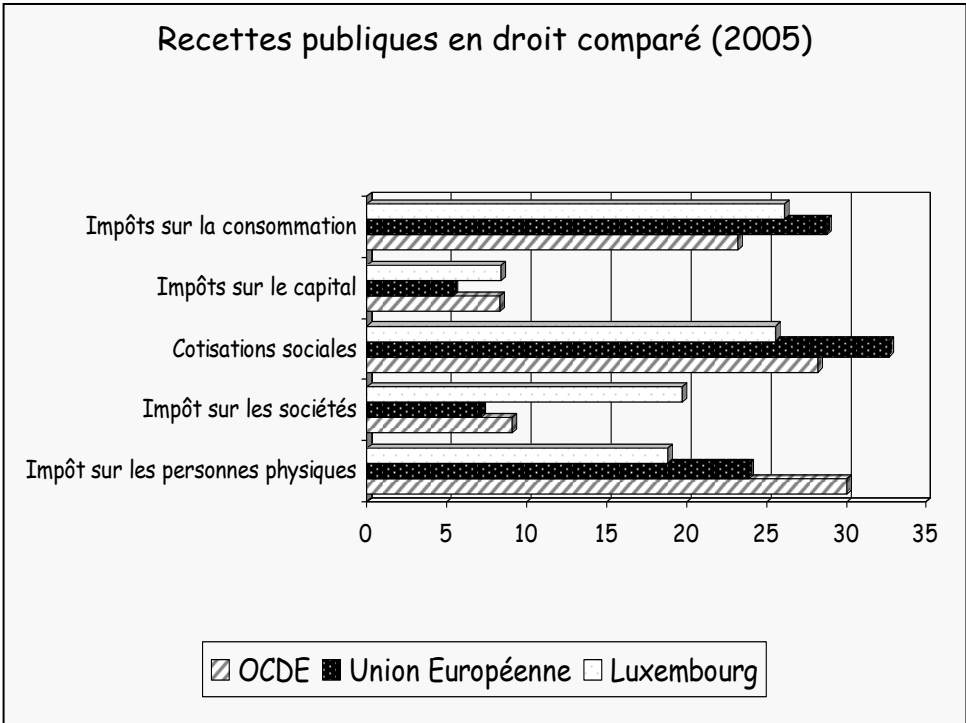
---

[65.] **Comparaison avec l'étranger.** — Par rapport aux autres pays de l'OCDE, le Luxembourg se caractérise par :

- une faiblesse relative de l'imposition des personnes physiques, qu'il s'agisse de l'impôt sur le revenu des personnes physiques lui-même ou des cotisations sociales. Il faut sans doute y voir le résultat d'un régime fiscal favorable aux personnes au revenu modeste échappant largement à l'impôt ainsi que le financement important des dépenses de sécurité sociale (maladie, pensions) par la voie budgétaire et donc par l'impôt;



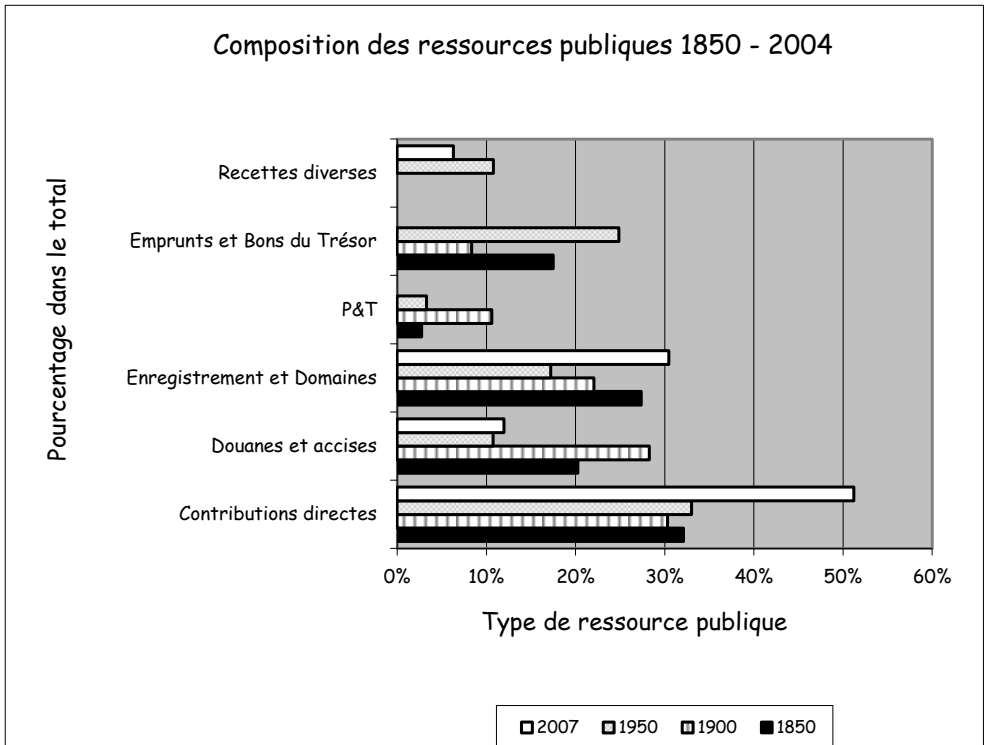
- par contre, le poids de l'impôt sur le revenu des collectivités est plus élevé au Luxembourg que dans les autres pays. Cela tient essentiellement aux recettes fiscales perçues auprès des établissements bancaires luxembourgeois.



[66.] **Évolution historique des ressources publiques luxembourgeoises.** — Si l'on replace les finances publiques luxembourgeoises dans un contexte historique, on constate un profond changement dans la composition des ressources publiques depuis 150 ans :

- Le recours à l'emprunt et aux bons du Trésor, très fréquent au XIX<sup>e</sup> siècle, a quasiment disparu de nos jours. L'État luxembourgeois n'a guère d'endettement public, les excédents budgétaires réalisés au cours des dernières années ayant entre autres servi à largement rembourser la dette (de faible importance) existant à ce moment-là;
- La Poste et les Télécommunications constituaient une source de revenu importante en 1900 mais ne figurent de nos jours au budget de l'État que pour la part de bénéfice allant à l'Etat (< 1% du budget des recettes courantes);

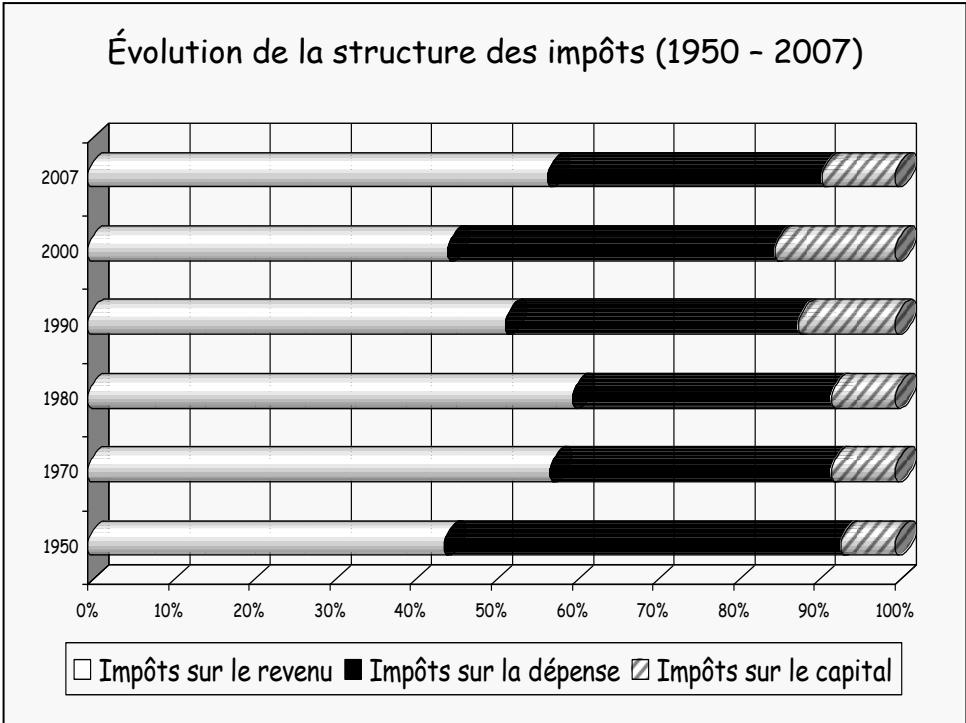
- La part fournie par les recettes indirectes perçues par l'Administration de l'enregistrement et des domaines dans le total des ressources publiques dépassait à l'origine assez nettement celle générée par les impôts directs. A l'origine, le système fiscal était en effet essentiellement axé sur la collecte d'impôts indirects, y compris les droits de douane. Cette situation, on la rencontre encore de nos jours dans les pays en voie de développement. Avec l'essor économique du Luxembourg depuis 1950 les impôts directs ont



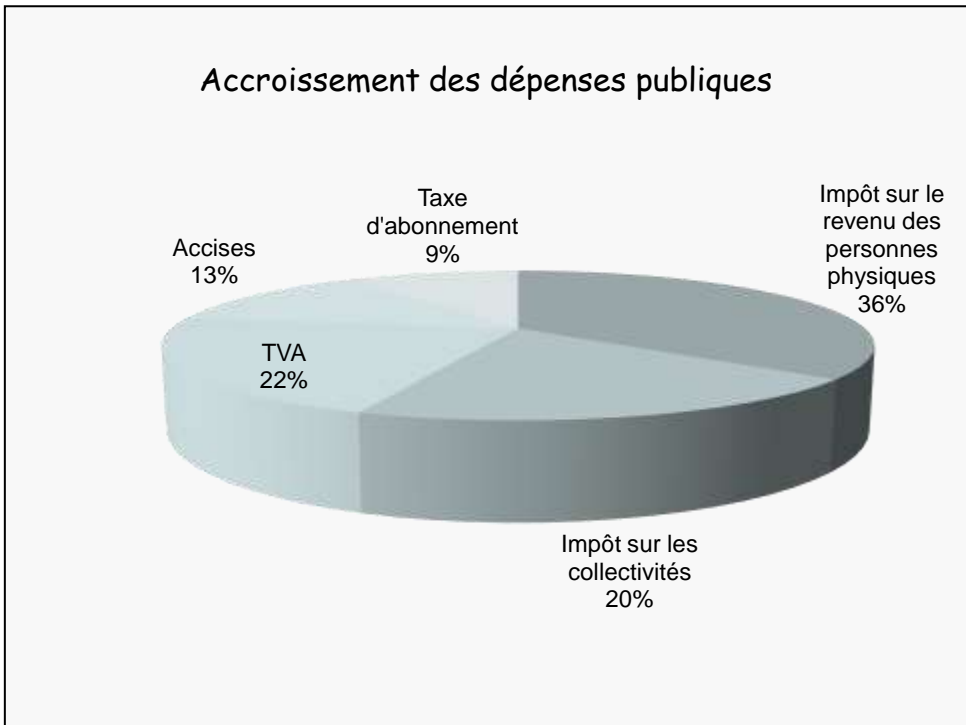
tendance à prédominer.

**[67.] Évolution de la structure des impôts.** — Une analyse de la structure fiscale du pays durant les 50 dernières années permet de constater que le Luxembourg est parti d'une structure assez équilibrée en 1950 où les impôts directs et indirects se tenaient de près à une structure au début des années 80 où les impôts directs avaient une nette prépondérance. C'était l'époque des banques étrangères qui s'établissaient au Luxembourg et qui payaient beaucoup d'impôts parce qu'elles ne géraient pas encore leur fiscalité comme cela est fait de nos jours. Depuis une dizaine d'années les banques paient moins d'impôts au Luxembourg, une plus grande part que par le passé

des bénéfices du groupe bancaire étant de nos jours réalisés dans d'autres centres financiers (Londres, la ville du siège de la société-mère, etc.).



Les impôts sur la consommation, après une éclipse relative au début des années 80, ont marqué un retour en force au cours des dernières années. Il faut essentiellement y voir le résultat d'achats de passage par les touristes venant se ravitailler en essence, alcool et cigarettes au Luxembourg, en raison de ses faibles taux de TVA et d'accises (les droits d'accise sur le tabac et l'essence représentent 18% du total des recettes budgétaires, ils sont prélevés approximativement à hauteur de 90% sur des achats de non-résidents : touristes, camionneurs belges, etc.). Mais les retombées positives du commerce électronique réalisé à partir du Luxembourg ne sont pas négligeables non plus, car il génère souvent des recettes de TVA additionnelles au Luxembourg, pays de résidence du fournisseur, plutôt que dans l'État de consommation.



## THÉORIE DE L'IMPÔT

Pourquoi prélève-t-on l'impôt ? D'après quelles règles juridiques ? Y-a-t-il des règles supérieures que les gouvernants doivent respecter lorsqu'ils envisagent d'introduire un impôt ou de modifier un impôt existant ? Telles sont les questions auxquelles les finances publiques tentent d'apporter des réponses.

## LÉGITIMATION THÉORIQUE DE LA FISCALITÉ

Pour être efficace, une imposition doit être acceptée et légitime. Aussi la question du consentement à l'impôt constitue-t-elle la pierre angulaire des théories fiscales. Deux théories complémentaires prédominent actuellement.