

3 février 1976

N o t e à Monsieur E. Roethlisberger

Ih/gst. 220.0

Prélèvement d'un pourcentage de la T.V.A.  
en faveur de l'aide au développement

Au cours de la séance du Service de la politique du développement du 8 octobre 1975, certains membres du service avaient suggéré d'examiner la possibilité d'affecter un certain pourcentage de la taxe à la valeur ajoutée (TVA), qui devrait en principe être introduite à partir de 1978, au financement de l'aide publique au développement. A Manille par ailleurs, le Groupe de "77" qui y coordonne ses positions notamment pour CNUCED IV a recommandé "l'institution par les pays développés d'un impôt pour le développement qui leur procure les ressources budgétaires nécessaires". L'"impôt pour le développement" soulève des questions de technique fiscale liées à sa perception et d'aménagement dans le cadre spécifique de la TVA, qui dépassent largement le stade tout à fait préliminaire dans lequel se placent ces propos. C'est pourquoi je me contenterai ici d'examiner un certain nombre de questions de principe et de procéder à une appréciation critique des possibilités offertes.

1) Questions de principe

Du point de vue de la théorie générale des finances publiques et du budget en particulier on sait qu'à l'inverse de l'autorisation des dépenses qui est une autorisation détaillée, l'autorisation des recettes est caractérisée par sa globalité et sa généralité. Ce principe a trouvé sa concrétisation dans la règle de la non-affectation des recettes. Celle-ci a pour but de ne pas subordonner une dépense à la réalisation d'une recette correspondante et de faire régler toute dépense publique sur les recettes générales du budget. Ce principe se réalise également

à travers la règle de l'unité de caisse qui contraint le comptable à pourvoir à toutes les dépenses avec les fonds dont il dispose, même si ces derniers ont été recueillis sans un régime d'affectation des recettes.

Les inconvenients d'un régime d'affectation des recettes sont par trop importants pour que l'on puisse se passer de la règle de la non-affectation. Je relèverai simplement les inconvenients majeurs:

- les dépenses bénéficiant de l'affectation d'une recette sûre jouiraient d'une garantie par rapport aux dépenses générales;
- l'affectation d'une recette aléatoire à un certain type de dépenses risquerait d'en compromettre l'exécution;
- toutes les dépenses publiques se définissant et se justifiant par leur nécessité, l'abandon du principe de la non-affectation en romperait l'égalité;
- l'abandon de la règle de la non-affectation enlèverait toute souplesse, toute adaptabilité, toute possibilité de modification à l'exécution des dépenses publiques; toute dépense étant liée à une recette déterminée, il n'y aurait plus de place pour la liberté d'appréciation politique.

On constate toutefois que de nos jours et dans tous les pays la règle de la non-affectation est de plus en plus battue en brèche. En Suisse par exemple on rappellera que l'arrêté fédéral concernant l'emploi de la part du produit des droits d'entrée sur les carburants destinée aux constructions routières (R.S. 725.116.2) présente un exemple-type de l'affectation de certaines recettes. Un autre exemple peut être cité en l'article 27 de la loi sur l'imposition du tabac (R.S. 641.31) qui affecte certaines recettes provenant de l'imposition du tabac à des contributions en faveur de la production indigène. Ces dérogations restent cependant encore dans des limites acceptables, eu égard notamment au lien entre la perception de la recette et l'affectation de la dépense. D'autres exemples en revanche, tels l'affec-

- 3 -

tation spéciale du produit provenant de l'imposition du tabac et des boissons distillées qui, aux termes de l'article III LAVS, est créditée au fonds spécial de l'assurance-vieillesse et survivants (cf. R.S. 831.10) ne se laissent guère justifier ni de manière objective ni logique.

Ces cas restent toutefois l'exception; le principe de la non-affectation des recettes demeure.

## 2) Motifs contre l'affectation d'un pourcentage de la TVA à l'aide au développement

Sans répéter les inconvénients de principe d'un régime d'affectation des recettes, l'allocation automatique d'une part de la TVA à l'aide au développement doit être rejetée pour les raisons principales suivantes:

### A) Difficultés politiques

Un régime d'affectation des recettes en faveur de l'aide au développement causerait des difficultés politiques insurmontables. Tout d'abord un tel régime enlèverait au Parlement sa liberté de manoeuvre et sa souveraineté en matière d'aide au développement, ce qui ne saurait être admis, surtout pas dans les circonstances économiques actuelles. Ensuite le peuple se rebifferait contre une telle automaticité, lui qui est déjà enclin à être pour le moins sceptique à l'égard de l'aide publique au développement; il n'accepterait pas que l'aide au développement jouisse d'une certaine garantie de ressources alors que d'autres postes budgétaires devraient se contenter des "restes". Enfin, aucune autorité, peuple, Parlement et même gouvernement n'accepteraient de signer ce qui serait un chèque en blanc en faveur de l'aide au développement; le manque de contrôle possible sur la procédure d'affectation empêche résolument toute solution de ce type.

### B) Difficultés pratiques

A ces problèmes politiques s'ajoutent certaines difficultés pratiques qui, au-delà des problèmes d'aménagement de la TVA qui

- 4 -

pourraient certainement être résolus aisément, ouvrent des points d'interrogation plus complexes:

- sur la base d'estimations, il faudrait fixer de manière certainement arbitraire sur quelles transactions de marchandises ou prestations de services la part de la TVA affectée à l'aide au développement serait retenue; il serait extrêmement délicat d'opérer ce choix, tout comme le choix du ou des pourcentages retenus, pour ne pas rompre l'égalité et l'unité des dépenses publiques; - si, pour qu'il y ait un certain lien entre recette et dépense, on levait cette part sur l'importation des produits de base par exemple, on ferait dépendre notre aide au développement d'importations sujettes à de fortes variations; les recettes aléatoires qui en découleraient dépendraient de la capacité et de la volonté de production et d'exportation des pays riches en matière premières et des besoins de notre économie;
- comme il est prévu d'établir la TVA sur une base ad valorem, les pays producteurs de matières premières pourraient influencer directement, par une hausse ou une baisse du prix de vente, sur l'étendue de nos moyens à consacrer à l'aide au développement; une telle situation est inacceptable, cela va sans dire.

Ces quelques réflexions devraient permettre d'examiner plus à fond les implications pratiques réelles d'un tel système. Pour ce faire, il faudrait prendre contact avec l'Administration des finances pour établir si, abstraction faite des lourdes hésitations sur les questions de principe et les aspects politiques, les questions pratiques pourraient se résoudre.

R.S. Imhoof