

L'EGYPTE CONTEMPORAINE

Revue Trimestrielle
de la
Société d'Economie Politique, de Statistique et de Législation
d'Egypte



Juillet 1966
LVIIème Année
No 325
Le Caire

SOCIÉTÉ D'ÉCONOMIE POLITIQUE

DE STATISTIQUE ET DE LÉGISLATION D'EGYPTE

Fondée en 1909, la Société a pour objet de promouvoir les études et recherches dans les domaines économique, statistique et juridique, tant sur le plan théorique que pratique. Elle publie la présente revue qui est à la cinquante-septième année de sa fondation, organise des conférences, des groupes d'études et met à la disposition des chercheurs une bibliothèque et une salle de lecture richement dotées des principaux ouvrages et périodiques arabes et étrangers.

CONSEIL D'ADMINISTRATION

Vice-Présidents: Dr. Abdel Hakim El Rifai, Ancien Gouverneur de la Banque Centrale.

Dr. Abdel Moneim El Tanamli, Président-Administrateur -
Délégué du Crédit Foncier Egyptien.

Secrétaire Général: Dr. Zacharia Nasr, Professeur d'Economie Politique à l'Université d'Ain Shams.

Trésorier: M. M. Aly El Ghatit, Sous-Directeur du Crédit Hypothécaire.

MEMBRES

Dr. A. M. El Kaissouni	Vice-Premier Ministre pour les Affaires Economiques
Dr. H. Khallaf	Ancien Ministre
Dr. I. B. Madkour	Ancien Ministre
Dr. A. El Greitly	Ancien Ministre
Dr. S. M. El Said	Ancien Recteur de l'Université du Caire
Dr. Abdel Moneim Nasser El Shafei	Ancien Sous-Secrétaire d'Etat au Ministère des Affaires Sociales
Dr. Abdel Razzak El Sanhoury	Ancien Ministre
M. M. A. Fikri	Ancien Gouverneur de la Banque Nationale
M. M. Rouchdy	Président du Conseil d'Administration de la Banque Misr
Dr. M. Z. Garranah	Ancien Ministre
M. Hassan Moukhtar Rasmy	Ancien Sous-Secrétaire d'Etat au Ministère des Finances.
M. Ali Ahmed El Shafel	Administrateur-Délégué à la Société de Réassurance
M. Sadek Henein	Ancien Ministre Plénipotentiaire
Dr. M. Zaki Shafel	Doyen de la Faculté d'Economie et de Sciences Politiques
Dr. Ch. Chehata	Professeur à la Faculté de Droit (Ain Chams)
Dr. S. El Tamawi	Professeur à la Faculté de Droit (Ain Chams)
Secrétaire Technique: Mtre M.H. Ghanem, Conseiller au Crédit Hypothécaire.	

L'EGYPTE CONTEMPORAINE

(LVIIème ANNEE, JUILLET 1966, No. 325)

1966

Prix P.T. 40

MEMBRES DE LA SOCIÉTÉ

Les membres de la Société sont de quatre catégories : les membres actifs payant une cotisation de P.T. 150 par an, les membres cotisants, banques, institutions ou organismes publics et autres personnes morales payant une cotisation annuelle de L.E. 100 au minimum, les membres honoraires, égyptiens ou étrangers ayant rendu d'éminents services à la société ou aux sciences économiques, sociales ou juridiques et les membres correspondants, personnes résidant à l'étranger et collaborant aux activités de la Société et à ses publications.

Tous les membres ont droit au service gratuit de la revue de la Société.

La Société compte actuellement environ 450 membres.

CONDITIONS D'ABONNEMENT

Le prix de l'abonnement à la revue est de P.T. 150 pour la R.A.U. et 40 shillings ou \$ 5.00 pour tous les pays faisant partie de l'Union Postale.

Les numéros non réclamés par Messieurs les Membres et Abonnés dans l'intervalle entre la parution de deux fascicules consécutifs ne leur seront livrés que contre paiement du prix.

Le prix du fascicule est de P.T. 40 pour la R.A.U. et 10 shillings ou \$ 1.25 pour l'étranger.

Les opinions émises par les collaborateurs de la revue n'engagent pas la responsabilité de la Société.

La reproduction et la traduction des articles publiés dans la présente revue sont interdites, sauf autorisation préalable de la Société.

Tout manuscrit soumis à "L'Egypte Contemporaine" devient la propriété de la Société.

Les demandes d'adhésion, d'abonnement ou d'information doivent être adressées au Secrétariat de la Société, Boîte Postale No. 732 .

Siège : Le Caire, 16, Avenue Ramsès, Téléphone 52797.

SOMMAIRE

Articles

H. Ibrahim	: The Economic Effects of Income Tax Exemptions	5
N. Kelada	: L'évolution du tarif douanier égyptien	41
A. Rached	: Le droit pénal social... ..	111
F. Mansour	: The Price Mechanism in the Period of Socialist Transformation (in arabic)...	5
Sh. Loutfy	: The Role of Commercial Banks in Financing Economic Development (in arabic) ...	31
G. El Sharkawi	: Les syndicats de travailleurs en Régime Socialiste (in arabic)	43
A. El Guindi	: L'évolution législative en R.A.U. (in arabic)	67
A. Sarhan	: Droit International Public et Droit Interne en Lybie (in arabic)	83
A. R. Khafagui	: La probation en Matière pénale (in arabic)	149
M. El Darwish	: The 1947 Sterling Assets Negotiations (in arabic)	157



THE ECONOMIC EFFECTS OF INCOME TAX EXEMPTIONS

by

Dr Hassan M. Ibrahim

The analysis of the economic effects of income tax exemption is divided into two basic categories. The first deals with the micro-effects of exemptions, i.e. effects on the individual taxpayer, or business. In this case we can ignore all considerations of policy other than changes in tax exemptions insofar as they affect the decisions of the individual person or firm. The second category considers the macro-effect of exemptions. Therefore we have to consider the policy implications of any change in the system of exemptions, e.g. whether it means changes in other taxes, a redistribution of tax burden of **existing** tax for which exemptions are granted, a change in government expenditure, or adopting a deficit financing policy.

Exemptions are considered primarily as an exception to the general rule of fiscal universality, i.e. every person - human being or a legal entity - is liable to taxes and other fiscal charges imposed by the State. To discuss the economic effects of exemptions and reliefs one has to consider and refer primarily to the effects of the tax itself on the economy in general and on the individuals as a part of the whole economic system. Such study has been tackled by many economists from Adam Smith up to the present time, and while there is a measure of argument on certain issues, there is still a strong disagreement on certain fundamentals. However, it is apparent that a discussion of tax exemptions cannot be carried out without discussing the effects of taxation to some extent and a brief discussion about the effects of taxation is therefore included.

(A) MICRO-ANALYSIS OF INCOME TAX EXEMPTIONS

(1) Individual Taxpayers :

The effects on incentive to work :

Taxes on wages and on any type of remuneration from work were considered at the end of the 18th century and the beginning of the 19th century as a disincentive to work and even more as a cause of reducing the labour capacity through illness due to decreasing income. Such a way of thinking has been proved a complete fallacy and exaggeration.

The classical idea about the effect of income tax on the supply of labour is that it reduces the individual's ability to work, but on the other hand it might induce him to work more in order to give away in return for a specific amount of income.⁽¹⁾ Any generalized statement seems misleading and therefore every case should be studied individually.

The choice between leisure and income or in other words, the setting of the individual's scale of preference for income compared to leisure, e.g. how many hours of leisure the individual is prepared to give away in return for a specific amount of income.⁽¹⁾ Any tax imposed on the individual's income from work has a negative effect as imposing a real burden on him. His reaction to overcome such a burden depends upon various conditions. One of the most important is the shiftability of the tax. On the assumption that the taxpayer could shift his tax upwards or downwards, he would not increase his working time as his net income is not reduced. Thus he would not think of altering his working hours or his leisure time. Suppose that the shiftability of the tax is impossible and that the supply of work is constant, therefore the labourers find it difficult to increase their incomes through working overtime. In fact this assumption is subject to various arguments when brought into practice. The supply of work might vary from one type of industry to another depending on the aggregate demand for products.

Specific contracts' rules between employees and their employers or between the former and trade unions may prevent a person from engaging in his regular occupation as many hours a week as he would prefer. For example a five-day week forces some people into partial unemployment and thus if a tax is imposed on wages and not shifted there would be no way for workers to increase their income through overtime jobs.

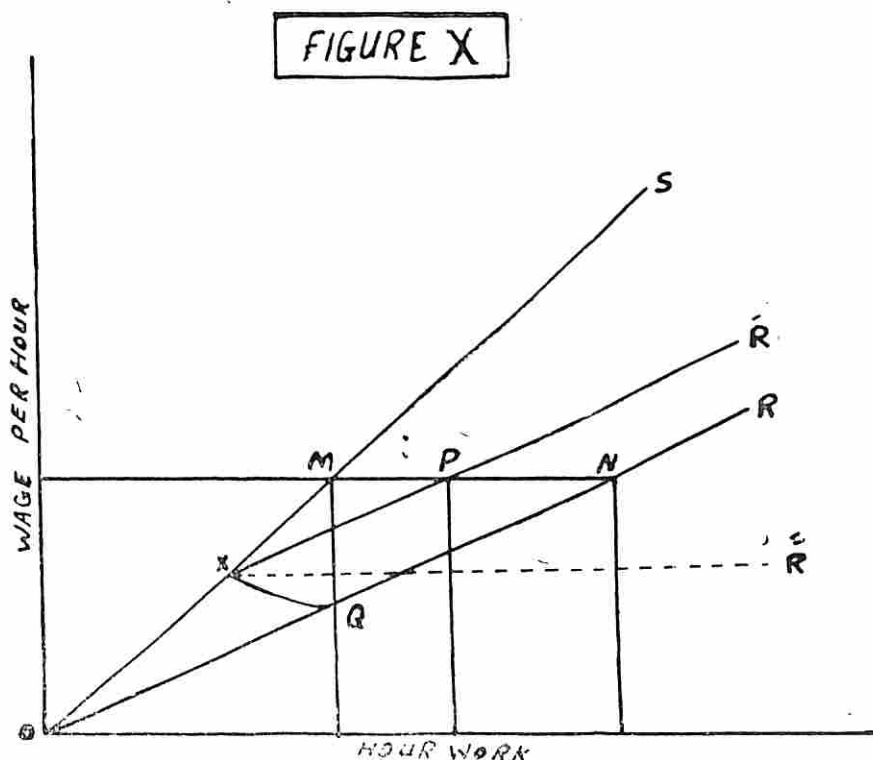
If no restrictions are imposed on work the choice of the person to work more or not lies on the individual's desire to maintain his level of living or not. Where the tax does not alter the level of living of the person this might not encourage him to work more, as he will be satisfied with his relatively unaltered standard of living.

As seen from the previous discussion a single or one-line generalization is difficult to assess. The different and variable indi-

1 D. Black. *The Incidence of Income Taxes*, pp. 157-162.

vidual behaviour towards the tax imposition makes it impossible to decide precisely the effect of income taxes on the incentive to work.

Under a proportional income tax any exemption limit granted will change the tax rate to a progressive one. In Figure X the line OS represents income earned before tax and that the individual can earn money at a constant wage equal to the slope of OS. OR is the opportunity line after imposing a proportional tax providing no exemptions or personal reliefs. To earn the same amount of income as before the tax the individual has to work more hours and the equilibrium point is shifted to N instead of M. This is inclined to be true under the assumption that the wage rate is constant and that more work is available without any restrictions from trade unions or employers. If the tax system grants exemptions and reliefs to all taxpayers the slope of the wave-line after tax will change. The starting point will become X instead of O as OX represents exempted income. The effect of exemptions on the slope of the line XR is that it reduces such slope by the difference in the effective rate of tax in the case where exemptions are granted and where no exemptions are available. This could be measured by the length of PN, as the equilibrium point is shifted to P.



Under a proportional tax where exemptions are limited to certain low-income groups and not effective to any taxpayer above a specific limit the slope of the wage line after tax is different. (1) Point X will be the starting point of liability and the line shifts to point Q where it meets the opportunity line OR.

The wage line under a progressive tax is represented by the line OXR". Under a progressive tax a person has to assess the marginal benefit from working an extra hour in order to make up for the decrease in his income due to tax. The marginal utility of extra unit of work depends on the progression rate of the tax on the assumption that all other conditions are constant.

From the above analysis the effect of tax exemptions on the incentive to work is difficult to assign for the various and multiple factors which control the individual's behaviour towards the tax imposition. On the other hand a general, but somewhat arbitrary, estimation of the effect of income tax exemptions on the incentive to work could be therefore deduced. As exemptions reduce the effective rate of the tax and by implication the tax liability the individual might not have the same incentive to work if there were no exemptions.

If we assume that the tax on wages can be shifted either to the employer or to the consumer the situation will differ. The labourer will get his real income as before the imposition of the tax and the employer will try to shift the tax upwards to the consumer. This depends on the supply and demand for the commodity produced and also on the supply of workers. Suppose that the tax shifted upwards to the consumer in higher prices and that the change in price did not effect the demand for the commodities produced. Accordingly the labourer will not work more, as real income has not been changed, but the change will take place in the wage rate. His hours or work are the same as before the tax imposition. Introducing a system of personal exemptions the situation might differ. The wage rate might be reduced by the amount of exemption. If the wage rate is stabilised without taking into account the effect of exemptions, the individual will have an indirect subsidy increasing his income. Therefore, if the individual's choice is in favour of leisure, he

1 It is the case under the Egyptian Schedular Income Taxes that personal exemption is allowed to low-income bracket and not to all incomes,

might be tempted to reduce his working hours by the amount equal to the exempted income. In this case exemptions could be visualised as a disincentive to work.

The Effect of Exemptions on the Incentive to Save :

A person saves if he spends on consumption less than his income in a given period. The amount of his savings is obtained by subtracting his expenditure on consumption in a specific period from his income in the same period. If Y represents his income and C is the consumption in the same period and S is savings within the given period, therefore $Y - C = S$. If he consumes more than his income, he is doing the opposite of saving, i. e. dissaving, and we similarly measure the amount of his overspending by subtracting his income from his consumption $C - Y = S$ ($-S$ is dissaving).

Each individual is restricted in the amount he saves but the size of his income is determined by other people's expenditure on the goods that he produces. Each individual considers his own income as given and independent of his own expenditure, and, not being interested in the effect of his expenditure in creating income for someone else, he sees no connection between income and expenditure. Generally speaking, savings are dependent on consumption and on income simultaneously. Saving could be defined as the total amount withheld from consumption during a given period.

Savings take one of two shapes ; either forced (involuntary), or free (voluntary). The former type arises when a person produces something that cannot be consumed or when compelled by legal or conventional action to set aside part of his income and not to use it for immediate expenditure on consumption ; e.g. contributions to old age pension schemes, social security system, etc. On the other hand, voluntary savings are only conducted by the will of the individual and his choice of deferring the spending of part of his income for certain motives. Therefore, the last type, the voluntary savings, is the type we will take into consideration when discussing the effect of income tax exemptions on the incentive to save.

An income tax reduces the disposable income inclined to be spent on consumer goods and on capital goods through savings. Therefore income taxation has a direct effect on the consumption function and on the propensity to save. Introducing a sys-

tem of personal exemptions and reliefs in the income tax changes the taxpayer's ability to save accordingly. Personal income tax reliefs reduce the tax liability and thus increase the disposable income. The effect of such reliefs depends mostly on the way the individual allocates his net income after tax between consumption and saving. The individual decision towards such allocation has a great influence on the amount saved. The effect on either consumption or savings depends on various factors which motivate the behaviour of the individual taxpayer. These functioning factors could be summarized in the following :

1. The amount of income and its position in the whole income structure. It is emphasized that individuals in low-income groups are mostly affected by the imposition of the tax which reduces or eliminates their ability to save, as they would not be able to reduce their consumption by the amount of the tax liability if such expenditure on consumption gives them the bare necessities of an acceptable standard of living around the subsistence level. As the individual will not approve of a reduction in his standard of living beyond the subsistence level in order to save, or in other words, if he prefers immediate enjoyment rather than future benefit, he will try not to reduce his expenditure on consumption and reduce or eliminate completely his savings.

An individual in a well-to-do class — what could be called middle-class — is considered to be in a different situation concerning his personal behaviour towards the tax. If such a person is thrifty and tries to hold his saving rate at a certain level in spite of the effect of the tax on his income, he will reduce his consumption expenditure. This might not be so in the case of another individual in the same income group as thriftiness is a characteristic phenomenon which is not widely found. Persons differ in their behaviour towards allocating their disposable income between consumption and saving and therefore a general rule is difficult to draw.

The effect of income taxation on the tendency to save in high income groups is that it reduces their savings by nearly the amount of the tax, as most individuals within this group try not to alter their expenditure on consumption in order to keep up the standard of living and thus they have to reduce their savings. Progressive taxation is more severe on individuals

within high income brackets and therefore their decision to save is dependent on the aggregate future income derived from savings and other sources subject to high progressive rates. Their behaviour towards altering their savings or their expenditure on consumer goods depends on the marginal utility of the last income unit to be subjected to taxation on the future fruits.

2. The civil status of the individual has a great influence on the incentive to save. A bachelor with the same income as that of a married man with two dependents will suffer less from an income tax which provides no allowances or personal reliefs. The ability of the bachelor to save part of his income will not be relatively affected by the tax if compared with that of the married man.

3. Services and transfer payments rendered by the government affect the incentive to save as they reduce the tax burden on the taxpayer. The reduction in the tax burden due to governmental services varies according to the benefits acquired by the individual. Some persons do not use such services and therefore their real tax burden is unaffected. Consequently it is difficult to set up a general rule for the behaviour of the various individuals towards public services. But on the other hand one could emphasize that services do reduce the real tax burden of the lower and middle classes and hence increase their ability to save.

(2) Individual Business :

Effects of business exemptions on the Incentive to Invest:

Investment decisions are basically influenced by the net return of capital invested. Risks in business, predictable and unpredictable, control the individual behaviour in choosing the most suitable type of investment. Predictable risks are in minor effect on the incentive to invest as it is comparatively easy to forecast such risks and bear them in mind. But unpredicted risks, or certainty, is difficult to assess in advance and thus their influence on investment will differ according to the individual behaviour.

Therefore, assumptions about uncertainty control the incentive to invest. Investment in risky business demands a relatively high return compared to investment in secure types. In a

risky business each person willing to invest will form a different estimate of what success such business will be reflected by profits realised. The estimation of each person will differ regarding the rate of return in future. Uncertainty schedules could be drawn regarding each type of business and also regarding each type of shares within the individual business.

Introducing an income tax or increasing the rate of the already imposed income tax on the net return of business will alter the courses of events concerning investment decisions. Each individual will form an estimate of the firm's chances of gain, different from what he would have done had there been no new tax or no increase in the tax rate. The uncertainty schedule will therefore be different than the first, i.e. what it would have been had there been no additional tax. The change of uncertainty schedule will be influenced by the change in the net return after the tax imposition. The marginal investor in risky business will be inclined to direct his investments towards safer kinds, e.g. government securities. Generally speaking, the effect of the tax on investment in risky enterprises is that it will reduce the incentive to invest in such business. On the other hand any alteration in the tax liability of such enterprises and hence in the return of investment will increase the incentive to invest. Reliefs and allowances play an important part in reducing the business tax liability.

In general, all existing income tax structures allow various reliefs and exemptions from business income taxation for several reasons. The basic and well established reason is that any income tax should be levied on net income only. Therefore, all unnecessary deductions should be allowed in order to reach net income, otherwise income tax might be imposed on capital and become ruinous to business and this increases the risk-bearing and decreases the incentive to invest.

The following are the basic well known income tax reliefs which affect directly the net return of investment and thus influence the incentive to invest.

I — Inventory valuation, Depreciation :

It is an approved and recognised concept that an income tax should be levied on net income. To avoid any decrease in production income tax should be confined to surplus income.

Various methods have been adopted in order to measure net taxable income. Our object at present is not to enumerate these methods as they are closely related to interpretation of the concept 'taxable income'. On the other hand, almost all economists and accountants agree on specific allowances which should be deducted in determining net taxable profits. The most important are, depreciation, depletion of wasting assets, business losses and also losses or profits realised by adopting a certain method for inventory valuation.

Inventory valuation as well as depreciation allowances has different methods of computation. Each way differs from the other and thereby affects the net profit. For the purposes of the present discussion we assume that the most popular method of depreciation is the "straight-line" and for the moment we leave behind the 'accelerated depreciation'; and the basic accepted principle of stock valuation is "the lower of cost or market value" (cost is determined either by the first-in first-out, *Fifo*; last-in first-out, *Lifo* or average-cost rule). The difference of any method used for inventory valuation results in either what could be called "inventory profits" or "inventory Losses". To be more realistic these profits or losses could be called unrealised inventory profits or losses. In fact some writers emphasised that, "most of the inventory profits are not only unrealised but they are also unrealisable if the concern is to continue in business — Inventory profits — cannot be converted into cash profits without a net liquidation of inventories." (1)

The various methods of inventory valuation have, as previously mentioned, different incidence on business profits. *Fifo* method imposes a larger cash drain on business through increased tax liabilities when prices are rising, and a smaller cash drain when prices are falling and business is contracting. (2) Traditional methods, i.e. *Fifo*, average-cost, tend to exaggerate the severity of economic fluctuations through their effect on business, as the lag of time in the case of *Fifo* method, for example, when prices are changing rapidly, upwards or downwards, result in a sharp increase in profits or losses. On the other hand, if

(1) H.B. Arthur, *Inventory Profits in the Business Cycle*, American Economic Review, March 1938, p. 28.

(2) J.K. Butters, *Inventory Accounting and Policies*, pp. 124-125.

these traditional methods are compared with Lifo, the latter reduces the severity of economic fluctuations. (1) Under an unstable economy higher prices mean high stock costs and hence higher reported incomes of business enterprises. In the down-trend of the economy the contract takes place when the additional output, due to increased investment, does reach the market and the inflated price level falls, the lower stock costs of the individual business are treated as reducing income, thus intensifying the down-trend.

Depreciation allowances in a dynamic economy raise a multiple problem when computing net taxable profits. The basic problem is the effect of price changes on depreciation allowances. Affiliated to it is the question of technical progress coupled with price changes. How likely are those problems to affect the rate of capital formation and the expansion of productive capacity ?

To answer any question regarding capital formation we should know the way in which investment decisions are made. This is a relatively difficult task, but it is possible to say that the rate and the period of depreciation tend to affect the incentive to invest by altering the supply of internal funds available.

Most income tax laws permit the recovery of capital, represented in assets, tax-free. Thus a firm which undertakes capital expenditure currently receives in return the right to income tax deductions in following years. Under unstable economic conditions the sum of these future income tax deductions which is equal to the cost of the assets varies according to : fluctuation in prices. How much the difference is dependent on : a) the depreciation time period ; b) the depreciation method ; and c) the rate of discount appropriate to the prevailing economic situation.

We turn now to the problem of the way in which price changes affect directly investment decisions and policies. Increasing attention has always been focussed on the size of depreciation allowances. Fundamentally the larger are depreciation allowances the larger the proportion of national product which will be absorbed by business enterprises before any distribution

(1) Lifo has the effect of excluding from profits the higher cost of replacing the opening stock.

of income takes place. The higher are depreciation charges, other things remaining unchanged, the lower must be the profits, hence the lower will be the tax liability. This statement could be true if economic conditions were stationary, but in reality such a statement should be modified according to the fluctuating economic conditions, whether up or down, replacement costs of depreciable assets begin to diverge and difficulties begin to intrude. It has been widely argued that in times of inflation profits could be considered as high and overstated if depreciation allowance based on historic-cost remains unchanged. The cost of replacing expiring equipment in today's inflated market is actually much greater than current depreciation charges, which are related to the original cost of assets.

On the other hand various opponents of the above issue emphasise that the rise in the assets' prices might be due to the increase in the technological development which increases the productive efficiency. It may be quite possible, in spite of inflated prices, to replace old assets with new ones whose cost per unit of productive capacity or output is less than that of cheaper but less efficient assets being replaced.

On the assumption that the efficiency and productivity of the new assets is the same as the old ones, when newly obtained, any change in the money value will affect the replacement cost. Therefore, a practical device has to be discovered in order to adjust the depreciation allowances based on the original cost. It is a difficult job to find an adequate and practical device to adjust depreciation charges according to changes in prices. Replacement cost is widely accepted as a relevant method for the solution of the problem. (1) One of the adequate measurements is to revalue the depreciation charge based on original cost in current money terms, using an appropriate price index. This would put the depreciation funds so provided into the same purchasing power terms as the assets against which such funds were notionally earmarked. Measuring the current depreciation

(1) E. Cary Brown opposed the use of replacement-cost depreciation in his book "Depreciation Adjustments for Price Changes". p. 17, he concluded that : "historic-cost depreciation is more desirable than replacement-cost for tax determination. In our view, tax equity should be based on differences in real income. Replacement-cost depreciation ignores these differences by providing a special exemption for certain tax-payers".

charge for replacement based on the appropriate price index does not provide sufficient funds if price levels keep rising. In other words there can be no finality in the concept of measuring the current depreciation based on a price index, since depreciation provided in one year, even expressed in money terms, may be quite inadequate to provide funds for the replacement of the asset at a later and still higher price level.

Another difficulty faces us in adjusting depreciation according to price changes ; a complete price index for all types of machinery and plant is not available even in countries which enjoy a developed statistical system.

Therefore, under the hardships mentioned an adequate price index has to be found in order to carry on the "revaluation" of the yearly depreciation. One could recommend a general index for all assets, that is the "value of money" index ; e.g. "value of the £" index in the U.K.

The adoption of the "replacement-cost" method, and taking into account the change in the "real" value of capital assets, will reduce the tax liability. This in turn will increase both the retained reserves and business profits, and hence in times of inflation this will intensify the severity of the inflationary situation. While during the slump replacement-cost based on changes in prices will decrease real profits and increase the down-trend movement of the economy.

If price changes were ignored the individual financial situation could be summarized in the following way. During the boom the firm has to finance the excess of investment over current savings by using cash balances available, or increasing overdrafts and loans, or obtaining more equity capital. This excess spending power of the business sector as a whole will intensify the boom or at best keep it alive. On the other hand, when prices are falling, the excess of business savings over business investment is represented by an accumulation of cash or the repayment of overdrafts and loans. The implications of such behaviour by all enterprises will draw money out of circulation by business with the result that there is a reduction of the volume of "money to spend", thus deepening the depression.

From the equity point of view replacement-cost depreciation helps to reach the real net worth of business. But this fiscal

merit does conflict with economic stability as it will reduce the tax liability and thus increase the disposable income and consequently intensify the inflationary trend.

Another integration which breaches equity is that the existing firms enjoy accumulated tax-free funds for replacement and can expand their business without difficulty while new enterprises have to look for other sources in order to carry on any further expansion. (1)

A general compromise between equity and economic policy concerning depreciation methods under price changes has to be accomplished after a careful study of the various possible consequences. This compromise should be flexible and appropriate to the prevailing conditions.

Accelerated Depreciation as an Investment Stimulus :

Investment could be successfully stimulated by choosing a special depreciation system which reduces the cost of capital assets and provides an early recovery of capital through tax — saving, i.e. tax-free reserves. Investment planning under conditions of relative certainty is easily approached if early capital recovery is possible. This commonly takes the form of requiring that the capital assets pay for themselves in a time period substantially shorter than its economic life. This is well known as a "pay-off" for investments.

To investors who seek a protection against risk by an early return of capital, accelerated depreciation may be a decisive factor. Accelerated depreciation will reduce the amount of profit subject to tax during the "pay-off" period and increase the available funds for further expansion through internal finance. This avoids external finance if not available. The preference for internally generated funds is universally accepted by businesses, but it is likely to be felt most keenly by the small and rapidly growing business that finds recourse to the capital market difficult.

Accelerated depreciation, on the other hand, helps in obtaining external finances if it is necessary. Most lenders seek payment of loans made to finance equipment purchases over a period shorter than their economic life and thus, accelerated depreciation permits free-of-tax cash inflow for debt-repayment. This provides an extra safeguard to the lender.

(1) Ibid., p. 16

In general accelerated depreciation for tax purposes stimulates incentives to invest by increasing profitability and lessening risk. In underdeveloped economies this method could prove effective in stimulating investment in new enterprises. Growing firms also are encouraged to finance more of their investment internally.

To complete the above picture it is desirable to discuss the situation in the British experience regarding capital allowances and their incidence on investment. The following is a critical review of capital allowances under the U.K. income tax.

The Effect of Capital Allowances on the individual business in Britain :

The main issue behind granting initial or investment allowances besides the annual allowance is to accelerate the rate of increase of industry's productivity or, in other words, to put Britain more on the level with other industrial nations in respect of the important matter of the modernisation of plant and buildings. The growth of productivity depends, first, on the rate of technological progress and, secondly, on the speed with which the new ideas and inventions are translated into new machinery and tools. The invention of better instruments of production and the discovery of new and more economical process is basically a matter of research and experiment. Their speedy adoption in commercial practice involves the replacement of existing plant when it is economically obsolete, or, in other words, when the prime costs of the existing equipment begin to exceed the prime cost plus the fixed charges on new equipment.

Britain, during the inter-war years, tended to lose ground in industrial research as well as in the speed of its translation into commercial practice. The basis reason was the lack of finance. The granting of initial allowance at the end of World War II was meant to relieve from taxation all accumulated funds for the speedy replacement and modernization of plant and machinery, and also to grant a tax-free obsolescence allowance to a continuing business.

The ability of an enterprise to keep its plant and processes in line with technological progress is dependent on its ability to set aside adequate funds. This depends : a) on the earning of profits ; b) on the extent to which gross profits are paid away

to shareholders or to the Treasury when they ought to accumulate funds for the replacement of capital used in production.

Before the introduction of the initial allowance, the practice followed the accounting theory. Therefore, if a company had been allowed to make tax free deductions for wear and tear of its capital assets from profits at the end of the assets life there would be a sufficient accumulated tax free reserve for replacement.

The case which faced the industrialists after World War II was the lack of funds to replace out of date assets. The companies were in difficulties as they could not accumulate funds rapidly enough for replacement.

The initial allowance was introduced in 1944 in an attempt to meet the above mentioned difficulties. The introduction of the initial allowance met only part of post-war industrial hardships regarding machinery and plant. It is understandable that most of the firms under the "initial allowance" relief could recover the full original cost of assets over their useful life.

But two main criticisms could be raised. The first is that a company should not merely be able to recover the original cost of its assets before paying tax, but should be enabled to expend such sums as are necessary to maintain its assets in an up-to-date modern state. Technical progress involves a continuous increase in the amount of plant to perform a given operation. Accordingly the Government has to provide a device to help in meeting such criticism. The second objection relates to the rises in the cost of replacing the assets by completely identical ones, leaving aside the arguments regarding modernization and new inventions, owing to changes in the value of money. (1)

These two significant concepts are still not completely met by the introduction of the initial allowance or the investment allowance.

The clear gain from the application of "initial allowance" and "balancing charge or allowance" is to accelerate the writing off in the first few years of the asset which would otherwise be permitted by the annual allowance. But the actual cash gain to the taxpayer

(1) Report of the Royal Commission on Profits and Income. Final Report, Cmd. 9474. pp. 103-123.

consists only of the interest-free loan from the Revenue Authority, which is automatically redeemed in later years, plus the possibility of a saving if tax rates are lower in the final years than in the initial year. The final result is unchanged, depreciation allowance is computed according to the "original-cost" principle while no attempt is made towards an alternative basis of "replacement-cost" which takes into account price changes. Consequently, the ultimate benefit to industry could be measured by the interest on the tax deferred.

The following hypothetical example illustrates the difference between depreciation based on accounting principles and depreciation (capital allowances) for taxation provisions.⁽¹⁾

A plant costs £ 1,000 and is presumed to be depreciated in 28 years. The residual value at the end of the period is £ 100. The average percentage for normal depreciation for accounting purposes is $7\frac{1}{2}\%$. Let us put 8% for convenience in calculations ; therefore, the annual allowance for taxation would be 10% ($5/4$ of 8%). The following Table elaborates this example ; column A refers to the written down value at the beginning of the year for accounting purposes ; Column B shows the appropriate annual depreciation at 8%. Column C refers to the written down at the beginning of the year for taxation while Column D gives the amount of the capital allowances, annual allowance at 10% ($5/4$ of 8%) and initial allowance of 20% ; the fifth column shows the net excess of capital allowance over the "accounting" depreciation allowance.

From the annexed table the following could be deduced :

1. That nearly one third of the total capital expenditure is allowed in the first year for taxation purposes.

2. That fiscal allowances have exceeded the appropriate accounting provisions by £ 220. The tax on this sum measures the deferment of tax liabilities. Therefore, if the tax rate is $8/6$ the income tax would be £ 93 10^s and this amount will represent the "loan" for that year.

3. The fiscal allowances fall short of the accounting provisions and accordingly the "loan" is gradually reduced.

4. The fiscal allowances result in reducing the residual value to less than £ 100, the assumed value at the end of the asset life.

(1) "The Economist", June 25, 1949, pp. 1197-1199.

Therefore, the profits of the final year have to be adjusted by the application of the "balancing charge" which amounts to £ 59.

5. It is clear that half of the "loan" would not be repaid until the 17th year.

6. The adding of the balances in the cumulative column (E) will give the aggregate excess of fiscal allowances over depreciation for accounting purposes, on expenditure £ 1,000 a year for 28 years. It is found to be £ 3558 and the aggregate 'loan' is the deferred on this sum.

The difference between the "investment allowance" introduced in 1954 and the "initial allowance" in their impact on business at large is : That the investment allowance gives an immediate addition to the full annual depreciation allowances, amounting to the tax on 20% of new plant and machinery, and on 10% of new industrial and agricultural buildings, with no countervailing reduction in the allowances of later years, while in the case of initial allowance, it confers no permanent benefit upon the industrialist, but only enables him to bring forward, in a specific period, tax allowances that he will be eventually entitled to, and thus it might encourage him to undertake investment when his cash resources are short. In the case of initial allowance the actual benefit is the "interest-free loan" as above mentioned, but in the case of investment allowance the approximate relief will thus represent about 10% of the cost of plant and machinery, and 5% of the cost of buildings. Such relief could be also considered as an expedient subsidy to new investment.

I believe, from the above review that the initial allowance is not able to render the appropriate help in solving the problem of replacing capital assets when their costs are increased due to inflation. Therefore, the idea that the initial allowances had a permanent part to play in financing industry in a time of inflation is rejected, while the partially suspended investment allowances could be considered as a semi-adequate device in solving this acute problem. As mentioned before, the investment allowance could be only considered as a temporary subsidy for new investment. What we need is an adequate fiscal device to help industry in replacing their capital assets in times of inflation and changing value of money. Unfortunately this device is still in remote reach and, therefore, the investment allowances could be recommended to replace the initial allowances for the time being.

To complete this review, I have to discuss a dilemma which faced my study of the British capital allowances, that is capital gains and capital losses created in replacing capital assets in relation to the "balancing charges" and "balancing allowances".

At the outset of the argument we should state the fact that it has been always kept in the mind of British law-makers as well as fiscal experts that capital gains and capital losses should be far from the income tax's sphere of influence. Has the U.K. income tax confined itself to this conception ? And to what extent regarding capital allowances?

Capital gains, in its wide context, are those gains realised through the sale or exchange of capital assets. The computation of capital gains or losses is a debateable point, but it is widely accepted that capital gains or losses could be measured by the difference between the written down value of the asset, normally after the deduction of the allowed depreciation, and the sale or exchange price less the estimated residual value at the end of the asset's life. (1) Changes in price standards during the course of life of the asset results in such gains or profits ; this is the frequent phenomenon which has already established itself during the World War II period and after.

The British income tax, as provided by the 1945 Act, imposed the so-called "balancing charges" and granted "balancing allowances" designed to correct any over-allowance, or any under-allowance whether or not the asset in question was replaced. From 1945, therefore, the annual and initial allowances are only provisional; they are subject to correction when an asset is sold or scrapped and a surplus or a deficiency is shown. The "balancing allowance" and the "balancing charge" operates within the limit of the already allowed capital allowances. Therefore, in the case of an asset costing £ 500 and the expected residual value is £ 100, at the end of 10 years useful life, and sold for £ 400 at the end of the fifth year-capital allowances granted during the five years amounted to £ 200 ; therefore, surplus subject to the "balancing charge" is limited to £ 200 not £ 300 the actual surplus.

According to the above definition of capital losses, the £ 200 which came under the influence of the "balancing charge" is con-

1. The advocates of such argument are . W. Vickrey. *Agenda for Progressive Taxation*. p .101; and Simons, *Personal Income Taxation*, pp. 148-169.

sidered to be capital gains taxed under a different invisible or intangible procedure. This system taxes only part of the capital gain which is limited by the allowed capital allowances. Such a procedure could be defended as it is only a readjustment of capital allowances which were over-allowed or less-allowed during the course of useful life of the asset, and which could be accurately computed in time. But, these feeble pretexts could not deny the fact that the British income tax has covered capital gains as well as capital losses.

(II) Losses Offsets and Investment :

A reward in the shape of profits is the expectation of any type of business investment. Risk and uncertainty which are encountered in most investment decisions have to be secured and covered through fiscal measures. Such measures are needed to encourage investment in "risky" business which is considered better than conservative investment from the point of view of the development of an economy. Full-loss offsets against business profits liable to income tax is the present feature of most income tax systems. The pattern upon which losses are deducted from taxable income depends mostly on the fiscal policy adopted by the central government.

A progressive tax on profits has a different effect on losses offsets than a proportional tax. Under the latter, losses deducted from taxable income neutralize the effect of taxation on the reward of risk-taking. This is true if the provision for carry-over losses is unlimited.⁽¹⁾ But in the case of a progressive tax such an effect is not found. The reward for risk-taking is usually reduced under a graduated tax if losses occur and the "tax-saving from deducting a loss from taxable income is usually smaller than the tax liability would have been on a gain of equal size."⁽²⁾

Consequently the effect of carry-over business losses on in-

1 Richard McGloode made the following illustration to prove the effect of carry-over losses under a proportional tax: "a 40o/o corporate income tax will reduce a 150 dollar return on a 1,000 dollar necessarily a reduction in the possible reward for risk-taking from 15 o/o to 9 o/o of the amount risked. If the full loss can be deducted from taxable income in the event that the investment is unsuccessful, the net amount at risk is reduced to 600 dollars. The 90 dollars return after taxes is still 15 o/o of the net amount at risk". R. Goode, *The Corporation Income Tax*, p. 120.

2. Ibid., p. 121.

vestment and hence, on risk-taking is obvious. The effectiveness of offsetting losses against profits is dependent on various factors. The most significant are the period during which losses could be carried forward or backward; the rate of tax, i.e. proportionate or graduated rate and its flexibility; and finally the situation of new firms compared to old and well established ones. The adequacy of any tax system providing for loss offsetting depends also on the administrative feasibility of such provision from the Revenue Authorities' side as well as from the individual firm's side. This is dependent on the state of maturity achieved in the accounting system of business and the pressure of work within the Revenue Authority.

(III) Effects of the Exemption of Corporate Savings :

The fiscal treatment of undistributed profits depends mostly on economic conditions prevailing and on the need for revenue to meet public expenditure. The discrimination between distributed and undistributed profits in tax treatment was held feasible during business cycles as a measure to reach equilibrium.

The fiscal treatment of undistributed profits takes one of the following shapes : a) complete exemption from taxes ; b) levying a reduced rate compared with that levied on distributed profits ; or c) imposing a separate tax other than income tax (1) A complete or partial exemption of undistributed profits, which is our present concern, might stimulate the accumulation of corporate savings. This would decrease the amount of distributed profits. Rich shareholders will benefit from such policy as they will avoid the progressive rate of the personal income tax. An appreciation in the value of their shares will take place and thus capital gains accrue if they sell their shares. Under a tax system which exempts capital gains or subjects them to a low rate, these shareholders will have an ample opportunity for tax avoidance. On the other hand, there might be some shareholders who prefer an immediate benefit rather than waiting for a later anticipated benefit. Therefore, although the tax treatment of both distributed and undistributed profits affects the firm's policy towards dividend distribu-

(1) In the year 1963 an "undistributed Profits Tax" was imposed in the U.S.A. The rate of the tax was progressive, ranging from 7 o/o to 27 o/o as a supplement to the "Corporation Income Tax" Business and popular reaction were generally unfavourable and this led to the repeal of the tax in 1939. W.J. Shultz & C.L. Harris. *American Public Finance* p. 443.

tion the psychological inspiration and the other characteristics of the firm's directors have an indirect influence on such policy.

Business savings have a direct impact on the market value of shares. Any increase, other things being unchanged, would increase the market value of the company's shares. If we assume that all companies are of the same financial strength and carrying on the same type or trade, any adoption of a similar policy towards the distribution of dividends would, most probably, have no effect on the relative market value of their shares. But this situation is normally not found in any economy, as business in the different sections of trade and industry differ in strength, financial as well as productivity, even within the same type of industry or trade. Therefore the special fiscal effect of the undistributed profits would depend primarily on the company's individual policy based on its director's speculations for the future.

(B) TRANSITION TO MACRO-ANALYSIS :

While the micro-economic method, with its analysis of the behaviour of the individual taxpayer and the individual business towards the imposition of income taxation or towards any exemption scheme, is a necessary part of one's apparatus of thought, its applicability in the economy as a whole will remain relatively different. The general effects of income tax exemptions depend on the aggregation of individual decisions. The general effects of income taxation on the economy as a whole, and particularly its effects on consumption and savings, depends on the pattern chosen to represent the aggregate behaviour of individuals or groups of individuals.

The study of the effects of any tax system requires the study of its burden. From the economic standpoint, high taxation may be said to be bad for either of two reasons. First, and most obvious, taxation may so limit incentives that it will, directly or indirectly, lead to the curtailment of production, either from an existing level or from a prospective and otherwise attainable future level. Any result of this sort means that a country's real income is reduced below that which it otherwise would reach. The second alternative reason is that high taxation may be ineffective in restricting private spending to offset increased government spending. As government expenditure becomes higher, additional taxes may not lead to commensurate reductions in outlays in the private sector of the economy. The macro-relation between the private sector and

the public sector of the economy determines the general effects of taxation.

Any reduction in the tax liability through granting reliefs or exemptions to specific groups of individuals will imply various alternation in the tax burden of others. Keeping public revenue at a certain level while introducing a system of tax exemptions and reliefs the government has to pursue one of the following policies : a) to increase the income tax rate on high-income groups ; b) increase the rates of indirect taxes ; c) reduce public expenditure ; or d) follow a deficit financing policy. The adoption of any one of these policies will imply different alterations in the tax burden of other groups.

In general the fiscal policy conducted by the authorities in response to the decrease in the aggregate public revenue due to the introduction or the increase of income tax exemptions does affect by implication the distribution of income and employment.

(C) MACRO-ANALYSIS OF INCOME TAX EXEMPTIONS

The economic effects of income taxation, personal and business, have been subject to various discussions. The most significant effects are those on employment and on income distribution. A progressive income tax is considered to be an effective tool in reducing income inequality. The effect of income taxes on consumption, savings and investments implies a direct change in employment. Exemptions or any relief from income taxes induce a change in the tax impact as it reduces the tax liability of a group of taxpayers while it might have the adverse effect on other groups if rates are increased on groups within high-income brackets to make up for the loss in public revenue. Therefore, the discussion of the macro-economic effects of income tax exemptions will be focussed on the general implications on income distribution and on economic stability.

(1) **The Effect on Income Distribution and Income Allocation :**

The fiscal effects of any increase in the exemption limit of the personal income tax or introducing new reliefs which result ultimately in a reduction in the tax yield have to be considered according to the fiscal policy adopted by the government in tackling such reduction. Various procedures could be adopted by the government in making the necessary adjustment to alter the situation resulting from the revenue shortage. Such devices depend on other economic, political and social circumstances. By and large

any reduction in income tax yield due to exemptions has to be considered from its budgetary incidence.

Let us assume that the only direct tax is the income tax, besides other indirect taxes. In order to keep the total revenue constant to meet the stable government expenditures the authorities have to adopt one of the following policies ; a) to increase the income tax rate specially on high income groups ; b) increase the indirect tax rates ; or c) to leave both direct and indirect taxes' rates as they are to pursue a deficit financing policy. The social and economic implications of any of the fiscal devices mentioned have to be carefully examined so as to arrive at the most suitable device for application. On the other hand the government might find it easier to cut its expenditure by the amount equivalent to the decrease in the direct tax yield, and therefore, the need for the adoption of one of the above devices does not exist.

However, the fiscal policy conducted by the authorities in response to the decrease in aggregate revenue due to the increase in income tax exemptions does affect by implication the distribution on income.

We assume that the fall in the total revenue caused by the increase in exemptions or the introduction of new reliefs especially within the low-income groups will be compensated by an increase in the income tax rates and thus will shift the burden to other income groups.

Progressive income taxes tend to alter the distribution of income according to the rate of progression. The change in the distribution of income after the imposition of the tax is closely related to : a) the marginal rate of tax, b) the exemption limit, c) other personal reliefs ; and consequently the effective rate results from the application of different reliefs. Another factor which determines and influences the distribution of income in the long run is the effect of taxation on the incentive to work, consume and save or invest. If the tax system differentiates between earned and unearned incomes, it is important to take into account the ratio of the two types.

The definition of "taxable income" is important in order to deduce the relationship between income before taxes and after taxes. It also helps to decide the aggregate effective rate of the tax on income. Gross income subject to tax before the application

of personal reliefs could be completely different from that originally received by the individual. Items which form the taxable income are at most times less than those which actually constitute the real income enjoyed by the individual. There are various examples to illustrate this concept. Capital gains in many cases are excluded from taxable income though it is an increase in the net worth of the individual within a specific period. Home consumed products of a farmer and also various services rendered by employers to their employees are usually not included in the taxpayer's income liable to tax. Generally speaking, the definition of gross income subject to income taxation is one of the principal factors which affects the distribution of income.

The disposable income after tax related to the gross income before tax is affected by the application of the various reliefs and allowances besides other factors mentioned above, which might reduce the net taxable income to the exemption limit and therefore, the ability to pay the tax is negligible from the State point of view. On the other hand, the role of personal reliefs and allowances is considered as a further progression added to the progressive rate of the tax so as to produce an effective and equitable rate

The inequality of income before tax is always supposed to be greater than after the tax under a progressive system. In most countries individuals within the low-income group embrace the mass of population, and those constituting the high income brackets are the minority. To plan either a "sound finance" or a "functional finance" such distribution has to be borne in mind. The person in charge of any fiscal planning has to look primarily towards the adequate starting point of tax liability which will induce the formation of a functional fiscal policy. Reliefs and other personal allowances play the major part in deciding the starting point of tax liability. In order to clarify the relationship of the factors which affect the ratio of gross income to the disposable income after tax and effect of tax reliefs on such ratio, the distribution of the personal income has to be studied. The following is an analytical attempt to find the effect of income tax exemptions on the distribution of personal income within the four assumptions previously mentioned.

- 1) We assume that government expenditure is constant and that the reduction in tax revenues due to the increase of exemptions will be compensated by increasing the rate of the income tax while other taxes are unchanged. Any increase in the income

tax rate means the shifting of the burden from those who enjoy the exemption privilege towards the other income groups, especially the middle and upper income groups.

The general attitude of taxation function viewed as a revenue device is therefore to reduce private money incomes while it increases the government money income. Taxes, especially income taxes, have a distributive effect on money incomes among individuals. The greater the yield of taxation, the smaller on this account is the ability to spend. Income taxes, as other taxes, are monetary devices ; to the extent that they have a yield, they reduce private cash holdings. Consumption in the lower income groups tends to decrease as the impact of income taxation is heavier than on the higher income brackets, where consumption is usually constant. Savings, on the other hand, depend on the social characteristics of the people, on the rate of taxation, on the standard of living and also on the social services rendered by the government.

Generally, a progressive income tax reduces thrift more than a proportional income tax of the same yield. The different distribution of income after taxes under progressive and proportional taxes might induce the rich to curtail their consumption by small amounts, whereas middle and lower income groups will be forced to reduce their consumption expenditure substantially. The ultimate impact of income taxes on personal savings is greater on the middle and upper classes. But on the whole, such a statement is incomplete as it does not take into consideration the possibility that individuals in a thrifty community may reduce their consumption expenditure in order to preserve their savings standard. There is no way of ascertaining on theoretical grounds alone what the actual reductions in private expenditure will be in any particular case. It is a fact that we need empirical evidence obtained by an examination of the various behaviour patterns of those individual whose incomes are decreased because of the tax. Any reliefs or exemptions granted to the lower income strata tend to alter the income distribution if such reliefs are not granted.

To sum up, under the present assumption the following could be deduced :

- (a) The exemption of a certain group of individuals or increasing the existing reliefs will increase both their consumption expenditure and also savings.
- (b) The increase in the rates of the progressive income tax will reduce savings of higher income groups as there is a presumption

that individuals within such income groups try to maintain their standard of living while keeping their consumption expenditure at a relatively constant level. Therefore the effect of high rates will fall on savings. We have to take into consideration that higher marginal rates of income taxes may lead to the dissipation of capital as their disposal income after tax is not enough to maintain their customary standard of living and thus they might find it advisable to disperse their assets. In the short-run the allocation of income among consumption and savings is in general dependent on the marginal propensity to save of taxpayers. We shall see the significance of this when discussing the effect of exemptions on the economic stability.

(c) The increase in the rate upon high income groups might have a disincentive effect if the average rate is accompanied by higher marginal rates.

(d) Increasing income tax rates does not necessarily mean greater tax yield as such excessive rates might have a disincentive effect thus reducing production and thereby income. Consequently, it should be understood that the government can only control the tax rate and not the yield.

(2) The second assumption is that the government will try to maintain the same level of expenditure met with equal amount of revenue while introducing new income tax exemptions or increasing the existing reliefs. In order to cover the reduction in the income tax yield the government will attempt to increase the rates of indirect taxes without changing the rates of the income tax. The effect of such policy has the following repercussions on income distribution.

(a) Indirect taxes, especially taxes on commodities enjoying inelastic demand, are regressive by nature, therefore any increase in the rates tends to increase its regressiveness. This will increase the inequality of incomes especially between individuals who do not benefit from the increase in income tax exemptions. The effect of such increase in regressiveness may cancel the benefit acquired through the increase in income tax exemptions. Consequently, the increase in indirect taxes' rates will neutralize the increase in the income tax exemptions.

(b) The degree of increase in regressiveness depends on what kind of commodities are subject to the increase in the tax rate. If the increase is confined to the necessities, this means that low in-

come groups will suffer from such increase and will reduce their consumption. On the other hand this will not affect the consumption expenditure of the higher income groups.

If the rate increase is limited to luxuries, this might lead to the decrease in consumption of such commodities, as the demand in this case is supposed to be elastic. The government, therefore, will not be able to obtain the required to offset the reduction in the income tax revenue due to the increase in exemptions. Low income groups, however, will benefit from the increase in income tax exemptions as they are not affected by the increase of indirect taxes on luxuries.

(c) Comparing the advantages and disadvantages of the effects of assumption (1) and assumption (2) we can deduce that under the increase of indirect taxes this will have a minor effect on incentives, while under the first assumption the increase in income tax rates incentives will be adversely affected.

(d) Within the present assumption the increase in indirect taxes may lead to an increase in prices. Under full employment, the increase in prices of commodities included in the cost of living index, will result in a demand for wage increase and will start a wage price spiral. Ultimately this may accentuate inflationary pressure.

(e) An increase in indirect taxes may result in a reallocation of resources which might improve or deteriorate the allocation of economic resources due to the change in the distribution of factors of production resulting from change in demand.

(3) Under the third assumption the government will pursue a deficit policy to finance the reduction in the income tax yield due to the increase in exemptions. The government may borrow from the public or from banks.

(a) If the government borrows from banks the following repercussions may occur : Such loans will increase the net profit of banks through the relatively high rate of interest offered by the government on its securities as the government, in order to encourage the banks to buy the increasing numbers of its bonds, has to offer high rates of interest.

The increase in net profits increases the distributed profits to share-holders. Therefore, the distribution of income will be affected according to whether the banks' shares are held by low, middle or high income groups.

(b) In a case of public borrowing, if the money borrowed is held in either balances and is to be invested in government securities, this will mean an increase in the inequality of income distribution, of most of these securities will be held by the individuals within the high income groups.

If the public is encouraged to divert its investments towards government securities this leads to an increase in the rate of interest offered by the government and thus results in more income inequality.

It should be noted that higher interest rate might have an adverse effect on private investment, but for the purpose of the present discussion we assume, for simplification, that its effect is negligible.

Generally speaking, in all cases public borrowing would have the tendency to increase income inequality.

(4) Finally, we can assume that the reduction in the tax yield due to the increase in income tax exemptions will be met by cutting down the government expenditure by the same amount. Accordingly the need for the government to undertake any of the above mentioned policies is overruled.

The obvious effect of the decrease in expenditure is that the national income will decline by a magnified proportion of the original amount of the declining expenditure caused by the multiplier effect. Implicitly the reduction in government expenditure might increase income tax exemptions.

Any clear cut statement regarding the question of the distributive effect of reducing government expenditure might prove illusive as it is difficult to measure the effect of such deduction on the various sectors of the economy, and thus it is difficult to predict its distributive effect on incomes.

(2) Income Tax Exemptions and Economic Stability :

The problem of economic instability due to the business cycle has caused a great discomfort to most governments. Economists have tried their utmost to discuss adequate measures to deal with such instability and various studies have taken place and several solutions put forward. Fiscal as well as monetary measures were taken and channeled to deal with and mitigate the severity of the business cycles. Tax measures, as an important part of a counter-

cycle fiscal policy, have been unanimously advocated as an effective device for combating business fluctuations and their consequences. My aim at present is to emphasize the role of income tax exemptions and reliefs, which are a part of the whole tax system, in maintaining economic stability.

Income tax has proved to be an adequate fiscal measure in stabilizing the economy. Its influence in checking the various effects of the business cycle is more apparent in a developed economy, while it has a relatively inferior importance in a less developed economy. This is due to the low standard of living as a consequence of overwhelmingly low income per capita, which in many cases just reaches the subsistence level in underdeveloped countries.

The flexibility of an income tax is a fiscal counter cyclical measure depends mostly on the rate schedule and size of reliefs which affect directly the tax liability. The comparative efficiency of various changes in the rate schedule or the tax base due to modifications of reliefs and exemptions could be measured by the multiplier effects of a tax increase or decrease — that is by the relation between the amount of tax changes and the resulting increase or decrease in the aggregate demand.

Changes in personal income tax is argued to have a greater effect on the business cycle than an income tax on business profits. Business tax liabilities are directly related to the success or the failure of the business itself. Thus a firm obtains an automatic reduction or increase in income tax, depending on the trend of the economy, i.e. prosperity or recession. For the Revenue Authorities this means that the yield of business income tax automatically declines during the depression and increases during recovery. Therefore, it is believed that other taxes particularly taxes on sales, production, or on cost factor, would be more deflationary than business income taxes "that would yield the same amount of revenue over a complete business cycle (1).

One of the most important factors which should be carefully considered is the timing element in applying any fiscal or monetary measure. Any tax change has to be timed so as to render its expected fruits at the appropriate time without having an adverse

(1) National Bureau of Economic Research "Policies to combat Depression" Paper prepared by R. Goode on «The Corporate Income Tax in a Depression». 1956. p. 150-170.

repercussion. Tax cuts during a session have to be carefully put into power at the appropriate time, otherwise it might start an inflationary trend. In the meantime tax changes should closely appropriate to changes in the rate of spendings. Another problem which faces the administration is what would be called the "announcement problem". By this, I mean that any change in tax provisions has to be decided by the people's representatives, as is the procedure within a democratic system. Therefore, the announcing of the proposed changes in taxes could have an adverse effect, as some taxpayers might try to act in a different way in order to obtain a future benefit (1).

The role of income tax exemptions in stabilizing the economy could be illustrated and discussed through the assumptions laid down previously when discussing the effect in income distribution. The main assumption is that the budget is balanced in spite of any changes in tax yields due to changes in income tax exemptions.

(1) First, we assume that the increase in tax exemption and hence the reduction in the aggregate public revenue will be compensated by increasing income tax rates. The impact of such changes will be quite obvious on the redistribution of income from high income groups to low income groups and thus increasing the propensity to consume in general. Such a state of affairs would be favourable in a situation where unemployment prevails as it would reduce unemployment by the increase in the demand schedule.

In the case of full employment such reaction would mean more inflationary pressure in the economy, under the assumption that there is a balanced budget.

Within the business sector of the economy any increase in capital allowances, for example, will increase business savings and the effect of such savings on economic stability depends upon the way in which savings are invested. But does this mean that the use of savings, even in the most efficient directions, helps us to reach the optimum point of economic welfare? To answer this question the following has to be borne in mind: a) If we invest

(1) For example, if a new capital allowance such as "Initial Allowance" on new capital assets is proposed to encourage investment during the recession this might lead to a postponement of expenditure in capital goods which in turn might intensify the recession.

the business savings in a period of unemployment this will increase employment ; but the use of such savings does not mean that the ideal allocation of savings or investment is reached ; b) to stabilize the economy does not mean to increase savings, especially in period of unemployment. If there was a need to increase investment in this period, we should take measures which encourage investment directly, as the encouragement of business savings does not necessarily mean that it will be automatically invested ; c) the encouragement of business savings will increase the imperfection of the capital market as it will lead to the concentration of a large part of the company's savings within these companies, without exposing such savings to test in the capital market. This will lead to the concentration of the economic power of these companies and also to stagnation within such companies.

Consequently any increase in income tax rate, personal or business, might not produce the wanted yield to cover the loss through the increase in any tax exemptions as the government cannot control the yield of any tax. Moreover, a further reduction in income tax yield might occur in spite of the increase in the rates, as such an increase might have a disincentive effect. These two facts have to be considered from the point of view of their direct impact on the economy. High tax rates on business profits might induce entrepreneurs to reduce their productivity to avoid the tax especially if it is progressive. This might, in turn, produce unemployment.

(2) Keeping the budget balanced with the increase in income tax reliefs, the government might increase the rates of indirect taxes in order to make up for the deficit in the income tax yield. As mentioned when discussing the effects of exemptions on income distribution, any increase in indirect tax rates is likely to increase their regression. The increase in their regressive nature will reduce the propensity to consume regarding commodities which became subject to the increased rates, on the assumption that demand on those commodities is inelastic. Under conditions of prevailing unemployment the increase in indirect tax rates worsens the situation especially in industries producing the taxed commodities. This state of affairs is true if the increase in the indirect taxes is paid by the consumers. But the situation might differ if the increase in the rates is paid by the company or shifted upwards to dealers of raw materials. Demovability of the tax, in

general, depends on the economic situation of the company producing the taxed commodity, i.e. pure competition or monopoly. (1).

Under full employment condition, the increase in the indirect taxes' rate which increases prices of the taxed commodities would reduce the demand, if such demand is elastic, and so reduce the inflationary pressure.

Any increase in the indirect tax rate may lead to a change in the allocation of resources in favour of non-taxed commodities and this might worsen such an allocation. Accordingly unemployment may develop and other fiscal and monetary measures have to be sought to adjust the situation.

3) The third assumption is that the government, to maintain a balanced budget, has to adopt a deficit financed policy to cover its deficit due to the increase in income tax exemption. The effect of such a policy under such conditions of unemployment will reduce unemployment. Compared to the above devices, (1) and (2) it will be more powerful in creating income and employment.

4) The final assumption is that the government will maintain the same tax rates at a constant level and cut its expenditure by an amount equal to the decrease in income tax yield caused by the increase of exemptions. In a case of full employment, such action reduces the presumed existing inflation. On the other hand, in the case of unemployment such cuts in government expenditure will have a delationary effect, but we must take into consideration the net effect of changes in exemptions. The increase in exemptions alone without increasing other tax rates will increase the demand schedule and ultimately incomes according to the multiplier effect. Therefore, the net effect of changes in exemption could be measured by the difference of the raised incomes caused by the increase in exemptions and the decline in the national income due to cuts in public expenditure.

To conclude the discussion of the role of income tax exemptions in mitigating the severity of economy fluctuations it is desirable to review briefly the role of the basic reliefs in the business cycle :

(1) We need not discuss the shifting and the incidence of indirect taxes here as this subject has been widely discussed by various students of public Finance.

i) Changes in personal exemptions, either in exemption limit or in other personal relief, are considered as a competent measure in changing the tax base. This change is usually coupled with a change in the rate schedule. During inflation the personal exemption limit is reduced in real terms and thus the actual tax base becomes wider. In the depression a reduction in the tax base as well as in rates provides an adequate measure to reduce the tax liability and thus to increase the disposable income which consequently increase the demand schedule. As it is the same in other fiscal measures, the timing problem raises an important question in choosing the appropriate time to start such changes. The timing problem in this very measure is not so difficult as it is in other fiscal measures. This is relatively true because, in most tax systems, the fiscal year of all individuals is the same, therefore, the authorities have only one date for the application of such changes — that is the end of the fiscal year. During the depression tax cuts must be avoided on principle, and particularly because unlikely, unfavorable conditions they may result in inflation.

ii) On the first appearance of the down trend of the economy unused personal exemptions and reliefs could be carried backward against previous taxable income (1). This would help in mitigating the cyclical effect. The carry-back method would create a negative tax liability or a subsidy in the shape of a tax refund. The feasibility of such a measure depends more on its practicality from the administrative point of view. The timing problem also arises within this device and the appropriate time for the application of this averaging method could be left to the decision of the authorities when they decide that the down trend has already started.

After recovery of a permanent averaging method either carry forward or carry backward of unused exemption achieves a stable revenue to the treasury and helps to establish greater equity.

iii) Methods used for inventory valuation are considered an important factor in influencing the fluctuations of business problems. During a recession the adoption of Lifo method reduce the fluctuations in reported business profits and tax liabilities will fall less rapidly than under Fifo method as under the latter "the lag between assumed cost of goods sold and replacement cost be-

1. W. Vickrey. *Agenda for Progressive Taxation*, pp. 189-191.

comes important in a period of rapidly changing prices" (1) Consequently Fifo method appears to be a relatively adequate method for stabilizing the economy and reducing the sharp fluctuation in profits or losses due to price changes in inventories.

iv) Accelerated depreciation could be used as an anti cyclical device if used after a careful study of its direct and indirect effects on the tax system especially if used as a means to avoid the tax. The effect of accelerated depreciation on depression will depend on the future tax rates, on the availability of loss carry backs or forwards and on the difference between "pay off period" and its useful life (2).

The change in prices, if taken into account in the computation of depreciation allowance, effects the cyclical fluctuations. The adoption of replacement — cost depreciation in inflation will render an undesirable effect ; it will increase the disposable profits after tax which include special reserve accumulated through the application of replacement — cost depreciation. If such amounts are distributed, it will increase the intensity of the cycle through its effect on the propensity to consume. If undistributed, such profits would increase the propensity to invest which, in turn, through the multiplier effect would raise the demand schedule to a greater level.

A desirable compromise could be found to solve the above dilemma and to bring together two aims, equity and combatting the inflationary economy. The excess of depreciation allowance computed according to replacement cost over the normal depreciation allowance could be transferred to a separate account which should not be used unless the asset is completely amortised or unless permission is granted. Before the asset's complete amortisation, by the Revenue Authorities. In other words the "access depreciation allowance" should be controlled by an authoritative body.

Replacement-cost depreciation might be an additional obstacle to investment during depression when prices are expected to decline, as future deductions would smaller than under original-cost depreciations. But if prices are expected to rise, in the case of a short run recession, the adoption of replacement-cost depreciation

(1) National Bureau of Economic Research, *of cit.* p. 151.

(2) *Ibid.*, p. 164.

would be more feasible for firms to invest in depreciable assets.

v) During depression a special tax of undistributed profit or any fiscal measure which differentiates against retained profits stimulates additional distribution of dividends and thus increases the shareholders' consumption expenditure. Such differentiation might have an adverse effect on the incentive to invest, within the business sector as the firm would let cash funds for internal finance of further investment.

The adoption of any method which differentiates against undistributed profits during inflation would intensify the upward trend by increasing disposable income and hence consumption expenditure. Therefore, such differentiation ought to be suspended at the first stage of recovery.

Depreciation on Accounting Principles compared with Capital Allowance for Taxation Purposes (Reducing Balance Method)

Depreciation			Capital Allowances for Taxation		Net Excess of Capital Allowances	
Cost of Plant £ 1000	Written down value at beginning of year	Appropriate Annual Depr. at 8%	Written down value at beginning of year	Initial Allow. at 20 % and Annual Allow. at 10 %	For year	Cumulative
	(A)	(B)	(C)	(D)	(D-B)	(E)
	£	£	£	£	£	£
Year 1	1000	80	1000	(I.A. 200 (A.A. 100)	+ 220	220
2	920	74	700	70	— 4	216
3	846	68	630	63	— 5	211
4	778	62	567	57	— 5	206
5	716	57	510	51	— 6	200
6	659	53	459	46	— 7	193
7	606	49	413	41	— 8	185
8	557	45	372	37	— 8	177
9	512	41	335	33	— 8	169
10	471	38	302	30	— 8	161
11	433	35	272	27	— 8	153
12	398	32	245	24	— 8	145
13	366	29	221	22	— 7	138
14	337	27	199	20	— 7	131
15	310	25	179	18	— 7	124
16	285	23	161	16	— 7	117
17	262	21	145	14	— 7	110
18	241	19	131	13	— 6	104
19	222	18	118	12	— 6	98
20	204	16	106	11	— 6	93
21	188	15	95	9	— 5	87
22	173	14	86	9	— 5	82
23	159	13	77	8	— 5	77
24	146	12	69	7	— 5	72
25	134	11	62	6	— 5	67
26	123	10	56	6	— 4	63
27	113	9	50	5	— 4	59
28	104	4	45	— 55	— 59	Nil
29	100	—	100	—	—	—
—		900	—	900	—	3558

L'EVOLUTION DU TARIF DOUANIER EGYPTIEN

par

Dr Naguib Kelada

Jusqu'en 1873 les Douanes Egyptiennes dépendaient de jure des Douanes Turques, et de facto, dans une certaine mesure, jusqu'à l'entrée en guerre de la Turquie en 1914. Le régime douanier ottoman s'appliqua à l'Egypte aussi bien qu'à toute autre province de l'Empire Ottoman(1). Les relations commerciales étaient donc régies par les Capitulations et les Traités de commerce conclus par la Turquie et en dernier lieu par le Traité franco-ottoman du 29 avril 1861 et les règlements ultérieurs appliqués dans toute l'étendue de l'Empire Ottoman.

Le commerce d'exportation est absolument libre, de même que celui d'importation, à l'exception du tabac et du sel, ainsi que des armes et des munitions. Le droit d'exportation est, d'abord, de 8 pour cent ad valorem ; mais il doit être abaissé de 1 pour cent chaque année jusqu'à ce qu'il soit réduit à une taxe définitive de 1 pour cent. Le droit d'importation est de 8 pour cent ad valorem. En cas de contestation sur la valeur, les droits sont acquittés en nature. Cette politique commerciale envers l'exportation n'était pas d'ordre économique. Son application ne put que retarder le progrès industriel et commercial de la Turquie dont l'Egypte dépendait.

Bien que les firmans impériaux de 1867, 1873 et 1879 aient conféré au Khédivé le droit de conclure des conventions commerciales avec les Puissances, la première convention ne put, cependant, être conclue qu'en 1884 ; c'est celle qui fut suivie du règlement douanier promulgué par Décret du 2 Avril 1884.

Le Gouvernement égyptien avait entamé des négociations avec les principales Puissances ; mais celles-ci ne montrèrent aucun empressement à traiter avec l'Egypte et préférèrent continuer à être régies par les dispositions libérales du Traité franco-ottoman de 1861. La

(1) Cf. *Memorandum de la Conférence de Londres 1840 à l'Ambassadeur Ottoman le 30 janvier 1841, dans une Note du Contrôle des Tarifs et Estimations Adm. des Douanes, Alexandrie 1933.*

Convention de 1884 a été signée avec la Grèce à raison de l'intérêt qu'elle avait à faire introduire ses tabacs dans le pays, à l'instar des tabacs turcs qui y étaient seuls admis. Par la suite, la Grande-Bretagne, la Hollande, l'Italie, les Etats-Unis, le Portugal, la Suède et la Norvège adhèrent au règlement douanier Egyptien, moyennant l'octroi du traitement de la nation la plus favorisée. Les diverses conventions passées par l'Egypte ne diffèrent pas beaucoup dans leurs traits essentiels du Traité franco-turc de 1861.

En 1922, le Gouvernement égyptien s'était préoccupé d'élever à 15 pour cent le taux de huit pour cent fixé par les conventions, mais les délégués des Puissances ont déclaré qu'ils ne pouvaient recommander cette majoration et que leurs Gouvernements n'étaient pas disposés à accepter un taux supérieur à douze pour cent. Le Gouvernement suspendait ses pourparlers et ne donna plus suite à son projet, préférant attendre l'expiration de la convention italienne. C'est la seule qui subsista jusqu'au 16 février 1930, les autres conventions étaient toutes arrivées à échéance. A cette date, le Gouvernement a pu établir librement son nouveau régime douanier.

La politique douanière avait un caractère exclusivement fiscal ; aucune mesure de protection n'a été prise pour développer ou favoriser l'industrie égyptienne. Le temps était venu pour l'Egypte de moderniser son système douanier et d'adopter une politique douanière nationale et autonome. La liquidation des servitudes tarifaires a permis à l'Egypte, en 1930, de recouvrer sa liberté d'action en matière de tarifs douaniers et marqué ainsi une étape importante dans sa politique économique. Il fallut attendre pour que, le 23 juillet 1952, la révolution égyptienne consacrât la liquidation des servitudes commerciales. Cette révolution a consacré en effet la voie d'une économie caractérisée par le développement des activités industrielles aux côtés de la traditionnelle économie de subsistances. En tant qu'instrument de la politique économique, un nouveau tarif douanier a été établi en 1962. Aussi, un code douanier a été promulgué en 1963 abolissant le règlement douanier de 1884.

A côté des frontières politiques, des barrières douanières sont élevées. C'est pourquoi la politique douanière, dominée par la nécessité de faire face à ces barrières, franchit le domaine de l'économie nationale pour se placer dans le domaine de l'économie internationale. Tant dans le domaine national que dans le domaine international, les

tarifs douaniers révèlent les tendances de la politique économique. A côté de la fonction économique des droits de douane existe aussi une fonction fiscale. Il sera donc intéressant de dégager les fonctions du tarif douanier de la République Arabe Unie en étudiant les progrès déjà réalisés et de ceux qui restent à accomplir.

Après l'étude du tarif douanier en tant qu'instrument de la politique économique nationale, où seront examinées la politique douanière et la législation en matière de douanes depuis 1930 jusqu'à l'établissement du tarif de 1962 ainsi que la promulgation du code douanier en 1963 (Première partie), il conviendra d'étudier la politique douanière dans le domaine de la coopération économique internationale où sera examiné le rôle de la République Arabe Unie (Deuxième partie).

LE TARIF DOUANIER EN TANT QU'INSTRUMENT DE LA POLITIQUE NATIONALE.

La politique économique nationale est appelée à contribuer au développement économique des pays sous-développés. Ce développement se base sur l'accroissement des ressources de la production. Le plan économique doit se plier à la discipline des phases du développement économique et social. Frédéric List fait paraître en 1841 son célèbre ouvrage : "Système national d'économie politique". Chaque activité, d'après lui, soutient les autres pour former un ensemble harmonieux. Le Protectionnisme permet de développer en mettant en oeuvre les forces productives de la nation.

En recouvrant sa liberté douanière, en 1930, l'Egypte s'est assurée d'une politique douanière autonome qui marque une étape importante dans sa politique économique nationale. La Révolution de juillet 1952 applique une politique économique à long terme en vue du développement économique et social par l'accroissement du revenu national et sa répartition dans un sens d'équité.

Le régime d'un droit de douane uniforme est anti-économique. Malgré son caractère fiscal, visant l'exportation autant que l'importation, ce régime a manqué son but d'augmenter les ressources de l'Etat. Il était loin d'encourager le développement économique du pays.

Le tarif de 1930 a visé l'établissement de droits progressivement plus élevés sur les produits suivant qu'ils sont bruts, mi-fabriqués ou

entièrement finis. Les articles de luxe sont soumis aux droits plus élevés. La politique douanière a ainsi visé la fonction économique et fiscale des droits de douane.

Depuis la Révolution du 23 juillet 1952, la politique douanière s'est pliée au Plan général du développement économique afin de devenir un instrument efficace pour diriger l'économie nationale. Le droit de douane, impôt indirect, atteint la grande masse des consommateurs qui sont généralement économiquement faibles. Ainsi, la règle de la justice de l'impôt s'est suivie. Les droits de douane ont ménagé non seulement les matières premières et les denrées alimentaires les plus indispensables, mais encore l'outillage. L'admission en franchise ou la réduction des droits permet le développement de l'industrie nationale et sa capacité de surmonter la concurrence étrangère sans influencer la pression fiscale sur le consommateur. D'autre part, l'exonération ou la réduction des droits d'exportation, pour encourager l'exportation des produits nationaux, dépasse le régime d'aides à l'exportation.

Dans les pays en instance de développement, la fonction économique des droits de douane est prépondérante. Le but de la politique douanière est de stimuler la production agricole et industrielle afin de satisfaire les besoins de la consommation locale, besoins toujours grandissants d'une population toujours croissante. A côté de cette fonction économique existe toujours une fonction fiscale qui, généralement, se trouve en parfaite concordance avec la première, mais qui, dans quelques cas, peut en différer. L'Etat n'a pourtant négligé, par le moyen des droits de douane, de se procurer des ressources budgétaires proportionnées à l'augmentation des dépenses publiques.

Avant 1930, le régime d'un droit uniforme de 8 pour cent était un régime fiscal, pourtant, le producteur bénéficiait d'une certaine protection qui diminuait l'effet de la concurrence que lui créait l'importation. Le droit fiscal comporte donc un certain élément de protection. Mais, pour le producteur national qui devait tirer ses matières premières de l'étranger, le régime était la cause de l'augmentation des coûts de production. Le droit uniforme était, par la suite, anti-économique. Conserver ce régime et augmenter le taux à 12 ou 15 pour cent uniformément devait aggraver la situation économique.

C'est pourquoi le Tarif de 1930 a été établi de façon à encourager le développement économique(1).

Le tarif douanier est un instrument délicat. Il peut avoir des buts différents. Il a rarement un caractère simplement fiscal. Il résout le problème protectionniste, soit défendre l'industrie nationale contre la concurrence étrangère sur le marché national. L'incidence du droit de douane varie suivant la façon dont le marché intérieur est approvisionné. Quand la marchandise inscrite au tarif n'est pas produite dans le pays, le taux du droit de douane doit être relativement réduit, et ce dans la mesure où la demande est élastique. Le fameux problème de l'élasticité de la matière imposable se présente. Si la demande est élastique, une taxation élevée compromet les rentrées fiscales dans la mesure même où elle diminue l'importation. Dans la mesure où la demande est rigide, l'importation n'est pas sensiblement affectée par une telle taxation(2).

Les droits ont été établis progressivement plus élevés sur les produits importés suivant qu'ils sont bruts, mi-fabriqués ou entièrement finis. Il est intéressant de faire un rapprochement entre le tarif égyptien de 1930 et l'exposé de Lord Peel (Budget de 1842) : "Les droits de douane seront imposés de façon à activer le commerce et à améliorer les conditions dans l'industrie, ce qui aura une heureuse répercussion sur tous les intérêts du pays. Nous voulons supprimer les droits qui revêtent un caractère prohibitif, ou en abaisser les taux et réduire considérablement les droits sur les matières premières allant à l'industrie. Pour certains produits, le taux sera purement nominal, présentant un intérêt statistique plutôt que fiscal ; les droits dépasseront rarement 5 pour cent sur les matières premières. Nous proposons des droits n'excédant pas 12 pour cent sur les produits mi-fabriqués et ne dépassant jamais (lire rarement) 20 pour cent sur les produits finis"(3).

(1) *Projet de Loi portant établissement du Tarif des Douanes présenté par MM. Yves Lamontagne, Gino Manciola et Alcide Petit, Experts Douaniers à S.E. Aly Maher Pacha, Ministre des Finances, Imprimerie Nationale, Le Caire, 1929.*

(2) *Philip E. Taylor : The Economics of Public Finance, New York, 1960. Customs duties, p. 393 et 394).*

(3) *Note de M. Lamontagne, Expert Douanier : Projet de Loi portant Etablissement du tarif des Douanes, Imprimerie Nationale, Le Caire, Juin 1929.*

Le tarif égyptien se rapproche sensiblement des taux précités. Il a été appelé à conserver son caractère essentiellement fiscal n'ayant qu'accessoirement une fonction protectrice. La moyenne du taux des droits de douane a été de 15 pour cent. L'application d'un tarif raisonnablement élevé de 8 pour cent à 15 pour cent est sans effet préjudiciable sur le consommateur. Le tarif a été établi de façon à appliquer des droits modérés aux denrées alimentaires et aux autres produits de consommation générale ou populaire et à trouver les compensations nécessaires pour les revenus de l'Etat dans l'augmentation équitable des droits sur les autres marchandises, notamment sur celles d'un usage plus somptuaire.

Grâce aux gains que la population réalise à la suite du développement de l'industrie, du fait de l'élévation du niveau moyen des droits de douane, le consommateur peut bien payer plus cher certains produits. Du reste, l'augmentation du droit sur le produit étranger tend à faire hausser non seulement son prix pour les importateurs, mais encore celui des producteurs indigènes en vertu de la règle de l'unité de prix sur un marché, mais le montant du droit de douane ne s'ajoute toujours intégralement aux prix de la marchandise importée, et relève d'autant les prix intérieurs. La hausse est freinée par l'élasticité de la demande. Sans préjudice pour le Trésor, les industries existantes lors de l'établissement du tarif de 1930 se trouvaient mieux placées pour lutter contre la concurrence étrangère, les industries nouvelles trouvaient dans l'aménagement du tarif soit une protection effective, soit une promesse de protection⁽¹⁾.

Le tarif douanier de 1930 comprenait deux tableaux d'importance inégale : le tableau "A" (tarif d'importation), et le tableau "B" (tarif d'exportation). Ce dernier ne concerne que certaines marchandises.

Les caractéristiques du tableau "A" sont les suivantes : (a) La nomenclature est inspirée de celle du tarif préparé à Genève par le Sous-Comité d'experts pour l'unification de la nomenclature douanière

(1) *Lawrence W. Towle : International Trade and Commercial Policy, New York, 1948 : "Effects of an import duty upon the price and production of a commodity", p. 222 et suiv.*

Projet de Loi portant Etablissement du Tarif des Douanes présenté par MM. Yves Lamontagne, Gino Manciolli et Alcide Petit, op. cit., p. 11.

en 1928 (1) ; (b) Les droits sont la plupart des droits advalorem ; et (c) Le tarif est à une seule colonne.

A.—Nomenclature Douanière.

La nomenclature du tarif douanier égyptien a été établie en suivant le cadre de la nomenclature unifiée que la Société des Nations avait préparée, ce qui a permis de dresser un tarif simple, logique et, scientifique. La nomenclature comprenait des positions de base chacune des grandes catégories de produits. Ces positions, qui portaient chacune un numéro distinct, formaient le cadre du tarif. Ces positions de base sont complétées par des sous-positions. Ces sous-positions (ou positions secondes) sont classées dans l'ordre des lettres de l'alphabet, elles sont complétées par des positions tierces qui sont indiquées, à leur tour, par un numéro en chiffres.

La multiplication du nombre des positions et sous-positions d'un tarif n'est pas toujours une preuve de complication ni une source de difficultés. Elle permet, mieux que l'utilisation de positions globales rédigées en termes génériques, de désigner les produits par leur véritable dénomination et de faciliter, aussi bien pour la douane que pour le commerce, l'application du tarif douanier. Le tarif douanier égyptien a été pourtant modérément spécialisé, comparé à certains tarifs étrangers, le tarif français, par exemple.

Un certain nombre de positions ou sous-positions ont été prévues uniquement dans l'intérêt des statistiques. Les statistiques commerciales égyptiennes sont devenues plus détaillées et plus précises(2).

(1) *Société des Nations, Comité Economique, Sous-Comité d'Experts pour l'Unification de la Nomenclature Douanière : Projet de Nomenclature Douanière*, C. 295, M. 194, II. B., Genève, 1937.

(2) *Conseil de Coopération Douanière (Bruxelles), Comité de la Nomenclature, Document No. 8000 f. (60) : Mise en concordance de la Nomenclature de Bruxelles avec la Classification Type révisée pour le Commerce International (C.T.C.I.) ; Document 8070 f. (60) : Recommandation du 8 décembre 1960 du Conseil concernant l'insertion, à des fins statistiques, de sous-positions dans les tarifs douaniers ou dans les nomenclatures statistiques.*

B.—Droits ad valorem et exceptionnellement spécifiques.

Les droits ad valorem constituaient la méthode de taxation douanière de l'Egypte bien avant l'établissement du tarif de 1930. Dans l'élaboration de ces tarifs, on a cherché à donner à la tarification spécifique l'application la plus générale, les droits ad valorem donnant lieu à des contestations avec le service des douanes. Il est difficile d'apprécier exactement la valeur d'une marchandise importée, tandis qu'avec les produits passibles de droits spécifiques, la reconnaissance du poids, du nombre ou de la mesure est plus facile. Les droits ad valorem ne sont, d'autre part, pas souvent une simplification pour la vérification des marchandises, le service n'en doit pas moins déterminer l'espèce du produit, sa qualité spéciale, son origine ou le volume.

Pour les besoins statistiques, sous le régime ad valorem d'avant 1930 et pour éviter les difficultés de l'application de ces droits les marchandises étaient divisées en diverses catégories d'après une classification détaillée (1). L'Administration douanière égyptienne a dû avoir recours à la conversion de plusieurs droits ad valorem en droits au poids par des accords avec les intéressés et qui étaient applicables pendant une période déterminée, des tarifs ont été ainsi institués périodiquement à l'égard de certains produits.

Chaque système possède, en effet, des avantages et des inconvénients, chacun offre des difficultés dans la pratique. Sous le système des droits spécifiques, il devient nécessaire, pour la liquidation des droits et afin que ceux-ci soient assis sur une base aussi équitable que possible, de classer tous les produits qui font l'objet du commerce, et de bien les définir, en tenant compte de tout ce qui peut accroître ou en diminuer la valeur. La préoccupation qui résulte du fait qu'il importe de rendre rationnelle l'incidence du droit conduit vers une grande spécialisation du tarif. Le droit spécifique tend, en général, vers une imposition plus forte des produits les moins chers, alors que l'incidence est plus faible pour ceux dont les prix sont plus élevés.

Il arrive donc, dans le cas de certains produits imposés à un droit

(1) *Gouvernement Egyptien : Code de l'Administration des Douanes Deuxième édition, Imprimerie Nationale, Le Caire, 1907, ; Art. 530 (Classification des marchandises par le Service de la Statistique), p. 388, Tableau de la Classification des Marchandises, p. 391-419.*

spécifique, que l'incidence du droit varie considérablement et qu'alors la notion de proportionnalité du droit à la valeur vient à disparaître.

Devant cet aspect de la modalité spécifique, le législateur égyptien conserva, en général., la modalité *ad valorem*. Le tarif de 1930 comprenait aussi des positions assujetties à des droits spécifiques.

C.—Tarif à une seule colonne.

Dans un certain nombre de pays, le parlement vote un tarif douanier à deux colonnes, autrement dit, un double tarif. Les droits de la première colonne, qui sont les plus élevés, forment **le tarif général** qui, en principe, est applicable à toutes les marchandises importées, quel que soit leur pays d'origine ou de provenance ; ceux de la deuxième colonne constituent **le tarif minimum**, applicable aux provenances de certains pays, comme conséquence des conventions de commerce passées avec ces pays. D'autres pays adoptent le système du tarif général sur lequel sont consenties, à la suite de traités de commerce, des réductions en échange de facilités douanières obtenues du pays contractant dans l'intérêt de l'exportation.

Pour prévenir des réductions conventionnelles des tarifs qui amèneraient au-dessous du niveau indispensable à la sauvegarde du travail national ou des besoins budgétaires, et pour éviter qu'à la suite des traités de commerce, le plan d'économie nationale, auquel correspond le système de protection tarifaire, ne soit compromis, qu'on pourrait constituer, à côté d'un tarif général un tarif minimum dont le niveau, ajusté rigoureusement aux besoins de la production nationale, donne aux industries une solide fondation sur laquelle pourront être établis leurs prévisions et leur programme d'action. Mais le système du double tarif n'est pas exempt de défauts. Le tarif général (maximum) n'a pas d'application à cause de son élévation systématique. En ce qui concerne le tarif minimum, il arrive que, pour conclure des conventions de commerce, les négociateurs devraient consentir des abattements sur ce tarif, sous réserve du vote préalable des nouveaux droits par le pouvoir législatif, ce qui montre la fragilité du tarif minimum lui-même.

L'Egypte a adopté le système d'un seul tarif, un tarif général, mais avec cette différence que le tarif égyptien représente le minimum des droits nécessaires à la sauvegarde des intérêts du pays et aux besoins de son budget. Les droits ont été calculés de sorte que le tarif, tout

en ayant un caractère fiscal, puisse répondre aux besoins du commerce. Le tarif égyptien était donc un véritable tarif autonome, indépendant de toute entente passée antérieurement avec d'autres pays.

Législation concernant l'établissement des tarifs de douane

Comme tous les autres impôts, les droits de douane ne peuvent, en principe, être établis, modifiés ou supprimés que par une loi. Le tarif de 1930 a été établi par décret ayant force de loi en date du 14 février 1930 après délégation du parlement⁽¹⁾. Cette délégation de pouvoirs se justifie dans les cas d'urgence ou de nécessité.

En matière de tarifs, des pouvoirs exceptionnels sont accordés au gouvernement d'édicter par décrets des mesures douanières qui peuvent s'imposer d'urgence et qui, généralement, ne peuvent, pour être efficaces, attendre d'avoir été délibérées par le pouvoir législatif, surtout dans l'intervalle des sessions du parlement, ou durant la période de sa dissolution. Il est nécessaire de prendre spécialement les mesures anti-dumping, les mesures à prendre d'urgence comme riposte à des mesures analogues qu'un pays étranger arrêterait et qui seraient contraires à l'intérêt national, des mesures tarifaires à prendre pour répondre à des relèvement de tarifs ou à des discriminations tarifaires édictées à l'étranger spécialement contre l'exportation égyptienne et des mesures qui s'imposent d'urgence pour riposter aux formalités, taxes de toute nature, droits accessoires qui pourraient atteindre inopinément et indûment à l'étranger l'exportation égyptienne.

L'inévitable lenteur de la procédure parlementaire s'est révélée incompatible avec les nécessités économiques qui exigent la mise en application immédiate de mesures propres à sauvegarder la production nationale et le commerce extérieur les délais de cette procédure donnant à la spéculation la faculté d'agir. Le partage des attributions en matière

(1) *Gouvernement Egyptien, Administration des Douanes : Recueil des Lois, Décrets et Arrêtés Ministériels relatifs au Tarif Douanier : Loi No. 2 de 1930 portant modification du Tarif des droits de douane (Extrait du "Journal Officiel" No. 16 Extra. du 15 Février 1930). Imprimerie Nationale, Le Caire, 1930.*

Voir : Avis du Conseil d'Etat No. 582 du 4/11/1951 sur la délégation de pouvoirs (Arrêtés Ministériels).

de tarif douanier entre le parlement et le Gouvernement est fixé par des règles dont l'ensemble forme ce que l'on pourrait appeler le droit douanier constitutionnel(1)

Dans plusieurs pays, le parlement s'est trouvé dans l'obligation de consentir au gouvernement des délégations de pouvoirs permanentes ou temporaires. Parmi ces pays:

La Grande Bretagne, la France, l'Italie, le Pakistan, les pays-Bas, le Portugal, la Suède, la Suisse, la Turquie et les Etats Unis d'Amérique. Dans d'autres pays, les mesures tarifaires ne peuvent résulter que d'actes législatifs. Parmi ces pays: L'Allemagne, le Danemark, la Norvège, la Grèce(2). Pour ma part, la délégation permanente serait le style de procédure en matière de tarifs douaniers. La délégation permanente du pouvoir législatif est consentie au Gouvernement français (Art. 8 du code des Douanes). le Gouvernement peut, par décrets pris en Conseil des Ministres, modifier le tarif, ou suspendre ou rétablir les droits de douane d'importation en tout ou en partie(3).

Par la loi du 24 décembre 1949, No. 993, le Gouvernement italien a été autorisé à promulguer le nouveau tarif des droits de douane (celui actuellement en vigueur). Cette délégation, plusieurs fois prorogée, est encore valable. De plus, aux termes de la Constitution italienne, le Gouvernement, en cas de nécessité et d'urgence, peut, sous sa propre responsabilité, se substituer au parlement pour prendre des dispositions ayant force de loi (décrets-lois).(4)

(1) Cf. *procès-verbal de la séance XIV de la Chambre des Députés* (Le "Journal Officiel" No. 118 Suppl. du 3 Mars 1932) et *Rapport de la Commission des Finances au Sénat* ("Journal Officiel" No. 29 Suppl. du 7 Avril 1932).

(2) *Conseil de Coopération Douanière, Comité Technique Permanent : Document No. 4557 f (57) : Résultat des enquêtes sur la clause transitoire en cas de restrictions nouvelles à l'importation; Enquête Complémentaire sur les relèvements de droits et taxes : Actes du pouvoir exécutif.*

(3) *Code des Douanes (Législation applicable le 1er Mai 1954) : Titre Ier, Chapitre : pouvoirs généraux du gouvernement.*

(4) *L'Amministrazione Finanziaria al Servizio della Collettività Italiana : Degane e Imposte di Fabbricazione, Roma, 1955, p. 16, 17.*

Le taux de protection douanière se détermine en fonction de la valeur de la marchandise à l'importation. Pour proportionner le droit à la valeur, il est nécessaire de créer un certain nombre de subdivisions de manière à ne comprendre dans chaque position que des produits aussi semblables que possible au point de vue de la valeur.

En établissant le tarif douanier égyptien, on a considéré que l'occasion se présentait de permettre à l'Egypte de se placer, en matière d'unification et de simplification des formalités douanières, au tout premier rang des puissances dans la voie tracée par la société des Nations. Le nouveau tarif ne pouvait, pourtant, prétendre à une précision absolue. C'est seulement après certaine période d'application de ce tarif que ses effets auraient pu se produire. Pendant cette période de transition, le tarif, en mettant au premier plan les exigences du Trésor, tenait compte aussi des besoins légitimes de l'industrie nationale, pour devenir après cette période, conforme aux conditions et aux nécessités économiques du pays.

LES SURTAXES DOUANIERES

1.—**Surtaxe additionnelle :—**

Afin d'intéresser le plus grand nombre possible de Puissances aux conventions commerciales avec l'Egypte, surtout celles qui n'entretiennent pas des relations commerciales, la Loi No. 2 de 1930 dispose qu'indépendamment des droits d'importation établis par le tarif, une surtaxe égale au montant de ces droits serait perçue dans les mêmes conditions que le droit de douane lui-même, sur les marchandises originaires des pays avec lesquels l'Egypte n'aurait pas conclu de conventions douanières. La dite surtaxe serait due, quelle que soit l'origine de la marchandise, pour toute marchandise importée par la voie de pays qui n'auraient pas conclu avec l'Egypte une convention douanière. Toutefois, le Ministre des Finances (actuellement : du Trésor) était autorisé à accorder par arrêté des exonérations temporaires de la surtaxe susvisée soit par voie de mesure générale soit par voie de mesures particulières. (Loi No. 2 de 1930, art. 2)(1).

(1) Cf. *Avis du Conseil d'Etat* No. 119-12622 en date du 22/3/1950.

Voir : *Arrêté Ministériel* No. 108 de 1930-instituant la surtaxe susvisée sur les produits agricoles et certains produits de la Russie, *Arrêté Ministériel* No. 83 de 1931 instituant la dite taxe sur les produits fabriqués et d'autres produits russes, *Arrêté Ministériel* No. 49 de 1935 instituant la dite surtaxe sur les marchandises importées, directement ou indirectement, de la Roumanie.

2. — **Droit compensateur :—**

A côté de la surtaxe additionnelle, surtaxe de provenance qui tend à favoriser les relations directes entre les pays de production et l'Egypte, la législation de 1930 a institué la surtaxe anti-dumping : "Il pourra être établi par décret ayant force de loi, sur les marchandises importées qui bénéficient dans leur pays d'origine d'une prime directe ou indirecte à l'exportation, un droit compensateur égal au montant de la dite prime". (Loi No. 2 de 1930, Art. 3)⁽¹⁾.

Le législateur a donc recherché les moyens propres à compenser les primes à l'exportation, dont bénéficiaient les produits de certaines origines, en raison d'actions délibérées ou de circonstances économiques des pays considérés. On a eu donc recours au droit compensateur, surtaxe de sauvegarde, qui a pour objet de renforcer la protection du marché national lorsque l'incidence des droits de douane se trouve rompue par suite de changements intervenus dans le rapport entre prix intérieurs et prix extérieurs⁽²⁾. On applique des surtaxes de représailles quand on a en vue la défense de l'exportation. Elles pénalisent les importations en provenance des pays qui traitent défavorablement les exportations du pays.

3. — **Droits accessoires :—**

La législation de 1930 a prévu des droits accessoires qui sont les droits de quai, d'ardieh (magasinage), de factage et de tamkin (permis de départ).

Les droits de quai : La Loi No. 2 de 1930 dispose les marchandises débarquées et embarquées dans les ports égyptiens acquitteront un droit de quai égal au dixième du montant des droits d'entrée ou de sortie sauf les tabacs qui paieront 3 millièmes pour chaque kilogramme importé. Ce droit sera perçu en même temps et dans les mêmes conditions que les droits de douane eux-mêmes". (Art. 8). Après la dite Loi de 1930 et aux termes du dernier alinéa de cet art.,

(1) Cf. Loi No. 41 de 1940 portant certaines dispositions complémentaires à la Loi No. 2 de 1930.

(2) Cf. Decret-Loi No. 108 de 1935 portant modification de la Loi No. 2 de 1930 au sujet du droit compensateur. Aux termes du dit Decret-Loi, un décret ayant force de loi a institué un droit compensateur à raison de 40% *ad valorem*, surtaxe de change, sur les marchandises originaires ou de provenance

le législateur se trouvait dans l'obligation, en établissant des exonérations des droits de douane, de prévoir l'exonération des droits de quai(2).

Les droits de douane unifiés par l'établissement du Tarif de 1962 comportent les droits de quai.

Les droits d'ardieh (magasinage), de factage et autres :

Les Douanes égyptiennes ont hérité de l'ancien régime douanier ottoman les fonctions d'entrepôts des marchandises débarquées. Un arrêt de la Cour d'Appel mixte a statué sur la responsabilité de la Douane par suite de l'entreposage. Les ardieh ne sont pas un droit du magasinage, salaire de l'entrepôt mais une pénalité destinée à éviter l'encombrement des magasins de la Douane. Le Gouvernement, entrepôt à titre gratuit, ne répond, en conséquence, en cas de perte des marchandises déposées que s'il y a faute grave de sa part(3).

D'après un autre arrêt de la Cour, les droits de factage ne sont pas un impôt, c'est "une rémunération des services que la Douane rend au commerce d'importation par les opérations de garde, d'emmagasinage et de transport des marchandises"(4).

Le Décret Republicain No. 2110 de 1963 a institué l'Organisme Egyptien Public du Port d'Alexandrie. Il assume les fonctions d'entrepôt(5).

La Loi No. 631 de 1955 a unifié les droits municipaux ; droits profitant à la municipalité de chaque port et à laquelle incombe l'entretien de la ville et dénommés aussi droits de pavage à Alexandrie. Ils étaient appliqués à toutes les marchandises exportées, à raison de 1/2 p. 1000 de la valeur de ces marchandises, ainsi qu'à toutes les mar-

du Japon : fils, tissus et articles confectionnés en coton ou en soie artificielle. Voir : Decret ayant force de loi du 19/12/1935 sur les mêmes marchandises originaires ou de provenance de la Chine.

(2) Voir : Avis du Contentieux de l'Etat en date du 29/3/1930 et comparer Avis du Conseil d'Etat No. 119-45/95 du 29/4/1949.

Voir : Réponse d'Avis du Conseil d'Etat No. 577 du 30/4/1954 et comparer Le Code douanier français (1954), art. 270.

(3) Comparer Code des douanes établi par la Loi No. 66 de 1963, Art. 111 : les droits d'ardieh sont une rémunération des services.

(4) Cf. *Le Régime douanier de l'Egypte, extrait de l'Egypte contemporaine, T. VIII, p. 425 à 466, 1917.*

(5) *Journal Officiel No. 215 du 22 Septembre 1963.*

chandises importées, à raison de 2% du montant des droits de douane imposant les dites marchandises. Les marchandises exemptées de droits de douane inscrits dans le Tarif sont ainsi exemptées des droits municipaux(1).

Les droits municipaux sont convertis à une "taxe additionnelle" par le Décret Republicain No. 1561 de 1963. Cette taxe est perçue sur les marchandises importées ou exportées à raison de 3% des droits de douane, au profit des Conseils de municipaux(2).

DROIT DE STATISTIQUE DOUANIERE ET DROIT D'IMPORTATION.

1.—Droit de statistique douaniere :

Le droit de statistique a été institué par la Loi No. 174 de 1956 à raison de 1% ad valorem sur les marchandises importées(3). Ce droit est perçu en même temps et dans les mêmes conditions que les droits de douane eux-mêmes. La loi No. 204 de 1960 a porté modification au taux du droit en l'élevant à 5% ad valorem, taux qui est porté à 10% ad valorem par la Loi No. 60 de 1964(4).

La raison d'être de cette taxe est d'assurer l'exactitude des publications statistiques. Les Experts douaniers avaient proposé : "pour subvenir aux frais de la statistique commerciale, il est perçu un droit spécial de 5 millièmes par colis sur les marchandises en futailles, caisses, sacs ou autres emballages, de 5 millièmes par tonne métrique sur les marchandises en vrac et de 5 millièmes par tête sur les animaux vivants ou abattus des espèces chevaline, bovine, ovine, caprine ou porcine. Ce droit est recouvré tant à l'entrée qu'à la sortie, quelle que soit la provenance ou la destination et quel que soit le mode d'expédition".

Pour ma part, selon la raison d'être de la dite taxe, il serait loisible

(1) *Avis du Conseil d'Etat* No. 119-45/95 du 26/4/1949, No. 119-1/11 du 26/8/1950 et No. 347 du 6/11/1950.

(2) *Journal Officiel* No. 190 du 24/8/1963.

(3) *Journal Officiel* No. 32 bis du 19/4/1956.

(4) *Journal Officiel* No. 153 du 10/7/1960 et No. 67 du 22/3/1964.

d'instituer le droit de statistique au taux modéré sur toutes les importations et exportations. Il ne serait pas perçu pour certaines marchandises et pour les opérations dépourvues de tout caractère commercial. Pour compenser la suppression de l'augmentation du droit, un droit, pour la défense ou pour la consolidation de la production nationale, d'un taux ad valorem serait institué.

2.—**Droit d'Importation :—**

Institué ad valorem de 7% sur les marchandises importées par la Loi No. 418 de 1955(1), loi modifiée par la Loi No. 60 de 1957, le taux a été porté à 9% par la loi No. 159 de 1958.

Aux termes des dites lois, le droit d'importation est une taxe contre le permis d'importation, mais d'après l'Avis du Conseil d'Etat No. 37/2/67 (214) du 25/4/1957, le dit droit est considéré comme droit de douane sur lequel les droits accessoires (droits de quai droits municipaux) sont perçus.

Le droit d'importation a été abrogé par la Loi No. 191 de 1961(2).

LE DROIT AD VALOREM ET LE DROIT AD VALOREM ADDITIONNEL

Nous avons vu que les surtaxes s'ajoutent aux droits de douane et que par leur variété apportent au système douanier une grande faculté d'adaptation. Ces surtaxes peuvent être classées en surtaxes d'orientation commerciale et en surtaxes de sauvegarde ou de représailles. Or, le droit ad valorem a été appliqué sur toutes les marchandises importées en sus des droits auxquels ces marchandises étaient assujetties. Ce droit, devait être perçu en même temps et dans les mêmes conditions que les droits de douane et soumis aux mêmes pénalités(3). D'autre part, le droit ad valorem additionnel n'a pas été une surtaxe anti-dumping, de change ou de représailles(4). Pour ma part, les deux droits ont été des droits de douane proprement dits.

(1) *Journal Officiel* No. 67 bis du 1/9/1955.

(2) *Journal Officiel* No. 301 du 30 décembre 1961.

(3) *Décret* du 21 mai 1932, établissant un droit ad valorem de 1% sur toutes les marchandises importées, modifié par certains décrets et porté à 8% en dernier lieu par le *Décret* du 6/8/1952.

(4) *Décret* du 13 février 1949, au taux de 10 à 20% ad valorem sur les marchandises somptuaires, le droit a été dénommé "droit de luxe". Il a été modifié par plusieurs décrets, dont le plus important est celui du 13 mai 1954 qui frappait des articles nécessaires, en dernier lieu le décret républicain du 8/9/1958.

DROITS D'ACCISE ET DROIT ADDITIONNEL

1.—Droits d'accise :—

Le deuxième alinéa de l'article 1er de la Loi No. 2 de 1930 portant modification du Tarif des droits de douane, vise les droits d'accise à percevoir sur les produits importés et que le décret instituera les droits d'accise continuera à avoir force de loi jusqu'à ce que la loi **portant établissement du tarif douanier soit entrée en vigueur.**

Pour ma part, il fallait séparer nettement et pour toujours la législation des droits d'accise de celle des droits de douane, non seulement de manière à éviter toute confusion entre les uns et les autres, mais aussi pour assurer l'indépendance de législation respective⁽¹⁾. En même temps que la Loi relative au Tarif, a été promulguée la Loi No. 3 de 1930 relative aux droits d'accise sur les produits du sol ou de l'industrie nationale. Il fallait en étendre l'application aux produits importés.

Du même que le droit ad valorem additionnel, des droits d'accise additionnels ont été institués par Décret du 13 février 1949.

2.—Droit additionnel :—

En date du 3/6/1940, il a été établi un droit additionnel de 1 per cent des droit du tarif d'importation, d'exportation, de quai, droit ad valorem, droit d'accise, droit compensateur (au cas où il est dû). Le taux a été élevé à 5% par la Loi No. 70 de 1941 et à 10% par le Décret du 28/4/1945⁽²⁾. Il a été abrogé avec la fin de la deuxième guerre mondiale et ce à partir du 1er mai 1946.

(1) Cf. Loi No. 101 de 1964 portant prorogation des droits d'accise. Ces droits sont établis aux termes de la Loi No. 2 de 1930 abolie par le Décret 1953 de 1961 relatif au nouveau Tarif de 1962. La dépendance ainsi établie entre les droits de douane et les droits d'accise ne répondait pas aux règles de la législation financière.

(2) Journal Officiel No. 69 du 29/4/1945.

MODIFICATIONS APPORTEES AU TARIF DES DROITS DE DOUANE.

1.—L'Incidence des droits de douane :—

Le choix d'une incidence convenable des droits de douane, à un moment donné, ne se maintient pas. Les droits de douane représentent, généralement et pour un article déterminé, la différence entre le prix intérieur et le prix extérieur. Ce ne sont pas les prix de vente sur les marchés national et étrangers qui servent de point de comparaison, mais les éléments : le coût de la matière première et les frais de production⁽¹⁾. Les matières premières ayant généralement un cours mondial, leur coût peut être éliminé des prix de revient. Le terme de comparaison se ramène ainsi à un seul élément : les frais de production, soit l'ensemble de débours résultant du taux des salaires, des charges fiscales, de la législation sociale, des frais de transport, du prix de l'énergie, du loyer du capital, de l'amortissement de l'outillage.

Les règles d'évaluation des deux termes de comparaison peuvent être les suivantes :

- A.—**La règle du prix intérieur incompressible** qui tient compte des divers éléments constitutifs du prix :
- B.—**La règle de la proportionnalité des charges**, qui tient compte du degré d'ouvraison des marchandises ;
- C.—**La règle du prix extérieur moyen**, qui tient compte de la disparité des cours dans les divers pays.

2.—Clause transitoire :—

La législation douanière égyptienne n'applique pas l'octroi de la clause transitoire. En ce qui concerne les marchandises "en cours de route", dites aussi "flottantes", les Experts douaniers avaient proposé une exception à la règle selon laquelle les relèvements tarifaires édictés par décrets en vertu de la Loi relative au Tarif seraient applicables aux marchandises étrangères dans les délais ordinaires de promulgation. Aux termes des décrets modifiant les droits de douane, "Toute marchan-

(3) *M. Schmidlin et J. Ducrocq : Précis d'Economie Douanière, l'Organisation et la Réglementation du Commerce Extérieur de la France, Paris, 1955.*

dise qui n'aura pas, avant la publication, acquitté les droits de douane, sera taxée aux droits établis par le décret". Toutefois, la Loi No. 204 de 1951, relative à l'enregistrement des ventes de coton en vue de l'exportation, a institué l'octroi de la clause transitoire aux ventes enregistrées en dérogation au principe général d'application des nouveaux tarifs d'exportation sur le coton.

3.—Politique douanière de modification des droits de douane :

Le Tarif est techniquement basé sur le principe de l'application uniforme du droit pour des produits semblables et de même valeur. La taxation spécifique a été généralement substituée à la taxation "ad valorem", mais les droits spécifiques ne présentent des avantages que pendant les périodes de stabilité. Ils s'étaient avérés inefficaces au moment des crises financières ou économiques qui bouleversèrent le marché national et les marchés étrangers. Aussi bien, plusieurs modifications avaient-elles été apportées aux droits spécifiques, sans distinction entre les produits nécessaires et les produits de luxe. Les dépréciations monétaires et la hausse des prix, notamment pendant la guerre 1939-1945 risquaient de faire perdre toute efficacité des droits spécifiques quant à l'incidence protectrice de ces droits aussi bien que leur fonction fiscale.

En dehors du Tarif comportant les droits de douane de base, plusieurs droits, ad valorem et ad valorem additionnel ont été établis, sujets, à leur tour à plusieurs modifications.

Pour ma part, les modifications apportées au Tarif n'ont pas observé la concordance des deux fonctions, fiscale et protectrice, des droits de douane. Au tableau du Tarif d'importation les tabacs ont été le but de changement annuel à chaque exercice fiscal. Le principe général de la protection douanière, n'a pas été poursuivi. Les causes de la protection étant variables les industries n'appellent pas une protection uniforme et durable. La protection était établie dans l'intérêt de

(1) *Projet de Loi portant établissement du Tarif des Douanes présenté par les Experts Douaniers, Op. cit., Conseil de Coopération Douanière, Bruxelles, dec. 5683 f. 1957, Code des Douanes français (1954), art. 25 et 26, Code des douanes de la Syrie (1960) art. 14. Voir : Journal Officiel No. 99 Suppl. du 29/10/51, Avis du Conseil d'Etat (Alexandrie) No. 6/4/10-1757 du 13/10/1963*

certaines producteurs(1). Le consommateur n'avait pas profité de certaines modifications apportant abattement des droits sur certains produits nécessaires.

La nécessité de déterminer les variations de prix au point de vue de la protection douanière et de choisir, lorsqu'un rajustement des droits s'impose, le moyen de péréquation des droits ne devait pas être recherché dans la modification directe et répétée des droits inscrits au Tarif et celle de surtaxes ad valorem, mais bien dans le système des coefficients de majoration des droits spécifiques. En France, à peine instituées, les surtaxes ad valorem de 1919 avaient été remplacées par le système de péréquation : les coefficients de majoration(2). D'autre part, les surtaxes ad valorem pouvaient être unifiées pour être ajoutées aux droits inscrits au Tarif comme péréquation des droits, les données des problèmes douaniers variant avec la portée des phénomènes économiques ou monétaires.

LE NOUVEAU TARIF DOUANIER

1.—Nécessité de l'élaboration du Tarif de 1962.

A.—Défauts du Tarif de 1930 et des modifications y apportées.

Le tarif de 1930 et les modifications y apportées étaient devenus principalement un instrument fiscal. C'était réuni aussi une qualité économique, voire la protection de la production nationale. Les diverses surtaxes, déjà citées, ont pourtant perdu la qualité de permettre le discernement des éléments sur lesquels reposait la tarification et, par la suite, d'assurer une exacte perception des droits.

B.—La Nomenclature tarifaire de Bruxelles et celle de la Ligue Arabe.

La Nomenclature de la Ligue arabe adoptée par le Conseil Economique Arabe le 25 Janvier 1956 avait été adaptée à la Nomenclature de Bruxelles établie le 15 décembre 1950.

(1) F.A. Samuelson : *Economics*, New York, 1955, p. 661.

(2) P. Boulet, J. Eyssele et M. Schmidlin : *Traité des Douanes, La Douane au service de l'Economie*, Paris, 1944, p. 375.

La République Arabe Unie ayant ratifié la convention de la Nomenclature de la Ligue Arabe en date du 5/7/1950, a émis le Tarif de 1962 conformément à cette Nomenclature.

C.—Réalisation des buts du Plan général du développement économique.

La nomenclature tarifaire devait réunir un ensemble de qualités économiques et techniques en rapport avec les fonctions qu'elle est appelée à remplir dans le domaine du progrès économique et social, base d'une société sociale, démocrate et coopérative.

2.—Etablissement du Tarif de 1962.

A.—Législation douanière.

Le nouveau tarif a été établi par le Décret Républicain No. 1953 de 1961, en date du 31 décembre 1961, qui est entré en vigueur le 1er janvier 1962. Les différents droits ont été cumulés, sauf le droit de statistique douanière institué par la Loi No. 174 de 1956. Le tarif douanier peut être modifié par décret républicain sur proposition du Ministre du Trésor. Pour ma part, le législateur devait ajouter "sur avis conforme des Ministres de l'Economie et du Commerce extérieur et de l'Industrie"⁽¹⁾.

B.—Fonctions du Nouveau Tarif.

- 1.—Unification des droits de douane.
- 2.—Les taux des droits ne sont pas modifiés au point de vue de la fonction fiscale.
- 3.—Révision du tarif douanier et des modifications y apportées et institution du niveau des droits, non seulement suivant le degré d'ouvrison et la nature des productions, mais aussi le besoin du marché national en tenant compte de la production nationale et du classement dans l'ordre suivant : produits de consommation et produits de production.

(1) *Observations Préliminaires du Tarif des Douanes Françaises, l'Ordonnance du 8 juillet 1944 (J.O. du 12 août 1944). Code des Douanes français, op. cit., art. 8 à 16.*

- 4.—La fonction tarifaire de protéger la production nationale doit être contenue dans l'ordre de l'aide en baissant les droits sur les matières, les appareils et machines. Point n'est besoin, sauf en cas de nécessité, d'augmenter les droits de douane sur les produits étrangers.

3.—La Nomenclature Tarifaire.

La Nomenclature tarifaire est celle de la Ligue Arabe adaptée à son tour à celle de Bruxelles et non de Genève. Elle s'en écarte sur la division en nombre des chapitre et sections, et également sur le fond pour tenir compte des fabrications nouvelles. Une importante innovation caractérise la nouvelle nomenclature : des Notes Générales ont été placées en tête de chaque chapitre.

Le système de taxation *ad valorem* semblait mieux adapté à la situation économique nouvelle. Ils suivent les variations des prix et pouvant ainsi assurer une protection constante à la production.

C'est ainsi que la taxation *ad valorem* a été substituée exception faite pour les tabacs et certains produits, à la taxation spécifique, les droits spécifiques étant convertis en droits à la valeur. Dans certaines circonstances, en période de surproduction les droits *ad valorem* peuvent, en raison de la chute des cours, se révéler insuffisants pour assurer une protection efficace et des ressources au Trésor.

L'évaluation en douane selon la définition de Bruxelles⁽¹⁾ a fait l'objet de la Convention sur la valeur en Douane des Marchandises, datée du 15 décembre 1950. Depuis lors cette définition est toujours sous étude. Pour ma part, pour la stabilité de l'incidence des droits de douane le tarif douanier pourrait adopter les deux systèmes : taxation *ad valorem* et taxation spécifique.

4.—Modifications apportées au Tarif de 1962.

Pour alimenter les services sociaux plus exigeants qu'autrefois, jusque-là insignifiants, répondant à des besoins beaucoup plus lourds et pour assumer, en partie, les investissements de base, les ressources doivent être accrues dans l'ordre du plan du développement économique et social. C'est pourquoi les taux des droits de douane ont été aug-

(1) Cf. *Code des Douanes établi par la Loi No. 65 de 1963, Art. 22 adoptant la définition de Bruxelles.*

mentés sur certains produits : boissons spiritueuses⁽¹⁾ tabacs⁽²⁾. En revanche, toujours dans l'ordre du Plan, les taux des droits ont été abaissés sur d'autres produits : acides gras industriels, huiles acides de raffinage, position du tarif 15/10a⁽³⁾, fibres textiles synthétiques et artificielles (acryliques)⁽⁴⁾.

LES EFFETS DU TARIF DOUANIER SUR L'ECONOMIE NATIONALE.

Les impôts ont des effets immédiats sur le niveau du revenu national et des effets à échéance plus éloignée notamment sur les fluctuations cycliques du revenu national et sur l'évolution à long terme. L'impôt modifie le revenu net du contribuable, il le diminue du montant de l'impôt. Il tend donc à baisser le niveau de vie des individus dans leur ensemble. La réaction fondamentale peut avoir comme résultat soit une diminution de l'effort de production, soit un accroissement. Le résultat le plus probable est un accroissement. C'est pourquoi les finances publiques et l'impôt ont leur rôle dans le maintien d'un niveau élevé du revenu national.

1.—Le rôle du tarif douanier dans le secteur agricole.

Le tarif douanier des produits agricoles s'est conformé aux principes posés par l'économie politique régissant la production agricole et ceux de la science financière dominant le revenu du secteur agricole. D'une manière générale, l'élasticité de l'offre des produits agricoles est rigide et ils ne sont pas aptes à la cumulation d'où le besoin de chercher leur placement à court terme, pendant la période saisonnière. C'est pourquoi le Tarif de 1930 comportait des droits saisonniers. Aussi et à cause de la rigidité proportionnelle de l'offre des produits agricoles, l'incidence de l'impôt se fait sentir sur le producteur. Le Tarif de 1930 a ainsi comporté le droit d'exportation sur le coton seulement, culture principale du pays. De plus, les droits de douane sur le coton exporté ont été adaptés aux conditions de la demande et les

(1) *Journal Officiel* No. 140 Suppl. du 24/6/1963.

(2) *Journal Officiel* No. 145 du 28/6/1962, No. 136 Suppl. du 19 juin 1963 et No. 100 Suppl. du 5/5/1964.

(3) *Journal Officiel* No. 13 du 15/1/1964.

(4) *Journal Officiel* No. 75 du 31/3/1964.

mouvements des prix. Toute l'économie était, en effet, dépendante du coton(1).

La diversification de la production agricole s'est faite ressentie afin d'éviter les conséquences des fluctuations économiques dues aux mouvements des prix sur le marché mondial. La Tarif a été un instrument efficace de la politique agricole dans ce domaine.

La politique douanière ne se posait pas seulement sous l'aspect de la protection de l'agriculture. Cette politique a également poursuivi l'encouragement à la production agricole. Les taux des droits ont été abaissés sur les graines et fruits à ensemençer. Ils ont été aussi abaissés sur les machines agricoles pour améliorer les méthodes et modes cultureux. En suivant le mouvement coopératif et social, les sociétés coopératives agricoles ont été accordées l'exemption des droits de douane sur certaines importations.

2.—Le rôle du Tarif dans le secteur industriel.

Le progrès industriel reposait sur la protection douanière. L'essor industriel repose, à son tour, sur les cultures industrielles. C'est avec intérêt de souligner le développement sensible de l'industrie textile égyptienne(2). La plus importante est l'industrie cotonnière : filature et tissage de coton. L'industrie de la laine et le tissage de fibres artificielles ont connu un développement régulier. L'industrie du ciment a progressé rapidement. Les industries chimiques sont très variées : savon, acide sulfurique, soude, superphosphates. Le raffinage des pétroles prend une importance de plus en plus grande. Les industries alimentaires constituent une gamme dont le détail offre un grand intérêt ; il convient de noter particulièrement l'industrie sucrière. Les industries du cuire utilisent surtout les matières premières nationales. Des industries diverses peuvent être aussi mentionnées principalement, l'industrie du tabac, l'industrie de l'égrenage et du pressage du coton, l'industrie du papier et l'industrie de la verrerie.

Le progrès industriel repose, d'autre part, sur la technique. Cette

(1) Charles Issawi, *Egypt at Mid-Century*, Oxford University Press, 1954, p. 106 et s.

(2) U.N. : *Processes and Problems of Industrialisation in Under-developed Countries*, 1955, p. 66 et s.

technique concerne les matières premières ainsi que la main-d'oeuvre. Le niveau du coût des matières premières est proportionnellement élevé par rapport au coût de production. La technique de la main d'oeuvre est relativement faible.

Mais le degré de protection douanière accordé aux différentes industries s'est maintenu. Or le degré de protection n'est pas nécessairement constant. Les industries anciennes, frais d'établissement déjà amortis, demandent un degré de protection moindre que celui des industries naissantes dont la mise en route exige des investissements importants. D'ailleurs l'augmentation des droits s'est maintenue pour le financement du développement économique

D'ailleurs, la politique douanière a connu des régimes suspensifs des droits de douane ou correctifs du protectionnisme intéressant l'industrie et encourageant l'exportation(1).

En dehors des différents droits de douane proprement dits diverses taxes frappent certaines importations dans l'intérêt de l'industrie nationale : industrie des tabacs, industrie du cuir, industrie de la soie. D'autres taxes frappent certaines exportations : le coton (pour financer la propagande en faveur du coton égyptien)(2).

LES EFFETS DU TARIF DOUANIER SUR LE COMMERCE EXTERIEUR ET LA BALANCE DES PAIEMENTS.

Le commerce international procure l'avantage de hausser le niveau de vie dans les pays en voie de développement et les pays où les relations

(1) *La ferriere et Waline : Traité Elémentaire de science et de Legislation Financieres, Paris, 1952, p. 562 et s.*

Décret-Loi No. 306 de 1952 sur le régime des zones franches

Décret-Loi No. 324 de 1952 portant régime de l'administration temporaire

Arrêté ministériel No. 6 de 1953 relatif au regime de l'admission temporaire

Décret-Loi No. 325 de 1952 sur le drawback

Arrêté ministériel No. 7 de 1953 relatif au remboursement des droits de douane.

Code des Douanes établi par la loi No. 66 de 1963 (Journal Officiel No. 142 du 26/6/1963).

(2) *Loi No. 73 de 1947 relative aux chambres industrielles, Arrêté Ministériel No. 35 de 1956 (Journal Officiel No. 9 du 30/1/1956).*

Arrêté Ministériel No. 484 du 1955, 244 de 1954. Loi No. 5 de 1957

économiques avec l'extérieur jouent un grand rôle dans l'économie nationale. Pour ma part, l'expansion ne réside pas dans le régime de liberté des échanges édicté par les théories classiques de spécialisation des activités entre pays et du commerce international, mais dans les théories contemporaines de Viner, Meade et B. Ohlin(1).

(1) Evolution de la structure des importations.

L'Egypte a passé par une phase économique, avant le Tarif de 1930, et pour long temps, où l'agriculture était le fondement de toute la structure économique. Les exportations étaient principalement constituées par les produits agricoles. Le coton représentait les 90 pour cent de la valeur. Nonobstant les cultures industrielles, entre autres le coton, les importations comportaient des produits dont l'industrialisation était conforme à la théorie des coûts comparatifs. Le tarif douanier est, en effet, un instrument apte à rectifier ces coûts relatifs.

La structure des importations reflète celle de la production. L'importation des denrées alimentaires indique le déficit des récoltes, sur peuplement pris en considération. L'industrie n'était pas seulement privée de la protection douanière, mais elle a été aussi assujettie aux taxes déterminées sur les importations(2).

Les effets du Tarif sur la production agricole et industrielle, précédemment étudiés, ont évolué la structure des échanges. D'une part la République Arabe Unie importe moins de biens de consommation et davantage de biens d'équipement destinés à ses industries en développement ; d'autre part elle a accru les exportations des produits autres que le coton.

(1) Prof. Gottfried Haberler : *International Trade and Economic development*, National Bank of Egypt, Cairo, 1959 ; Gunnar Myrdal : *Development and Under development*, National Bank of Egypt, Cairo, 1956.

Dr. M.I. Ghazlan : *Précis de l'Histoire des Doctrines Economiques*, Alexandrie, 1961, p. 28.

Dr. M.L. Choukeir : *Histoire de Doctrines Economiques*, Le Caire, 1956, p. 129.

(2) Prof. Henri Lamba : *Code Administratif Egyptien*, Lib. Recueil Sirey, Paris 1911, p. 285 : *Décret du 13 avril 1901 taxant les fils, tissus, étoffes et tous autres produits manufacturés de coton fabriqués en Egypte.*

L'évolution des importations est attestée par les statistiques suivantes :

EVOLUTION DES IMPORTATIONS⁽¹⁾

1952—1962

Leur importance relative :

	1952		1960		1962	
	Millions de L.E.	%	Millions de L.E.	%	Millions de L.E.	%
Produits d'Approvisionnement	73.4	32.4	51.5	22.2	57	18.9
Biens d'équipement	105.0	46.3	151.7	65.2	232	77.1
Autres produits . .	48.5	21.3	29.3	12.6	12	4.0
Total	226.9	100.0	232.5	100.0	301	100.0

(2) Evolution de la Structure des Exportations.

Pendant de nombreuses années et depuis un siècle, l'économie égyptienne était avant tout rurale. Les estimations du revenu national attribuent au secteur agricole une importance prépondérante dans la production nationale. La base agricole de l'économie se reflète sur la structure des exportations, le coton intervenant pour plus de 80% dans le chiffre des exportations⁽²⁾.

Ainsi qu'il a été dit, le droit d'exportation a été fixé à 8% ad valorem, il fut réduit de 1% chaque année pour rester définitivement fixé à 1% jusqu'à l'établissement du Tarif de 1930. Les droits d'exportation ont été abolis sauf sur certains produits, dont le coton. Le droit d'exportation sur la récolte de base suivait les fluctuations des prix, la demande mondiale étant élastique. D'autre part, le tarif a stimulé la production nationale et par suite de l'abaissement des coûts de la production et l'accroissement de cette production, le surplus est destiné à l'exportation. L'évolution de la structure de la production nationale et celle de la demande intérieure ont eu leurs effets sur l'évolution de

(1) Source : *Annuaire statistiques de la R.A.U.*

(2) *La Documentation Française, L'Economie Egyptienne, Série Economique et Financière LXIII, No. 1415 du 29 décembre 1950.*

la structure des exportations. La diversification de la production a eu comme corollaire la diversification des exportations.

A l'exportation, les débouchés de l'Europe s'offrent aux produits agricoles et les débouchés des Etats de la ligne Arabe pourraient s'offrir aux produits industriels⁽¹⁾. La politique douanière comporte, à côté la politique des droits d'exportation, le régime des droits préférentiels dans le monde arabe.

Le tableau suivant indique la répartition objective des exportations de 1952 à 1962 (2) :

Catégories	1952		1960		1962	
	Millions		Millions		Millions	
	de L.E.	%	de L.E.	%	de L.E.	%
Coton brut	126.4	85.5	134.7	68.5	83.8	53.4
Produits agricoles..	3.6	2.4	19.2	9.8	12.2	7.7
Produits pétroliers et minéraux	3.7	2.5	9.1	4.6	13.0	8.3
Autres produits ..	14.2	9.6	33.5	17.1	48.0	30.6
Total des exporta- tions	147.9	100.0	196.5	100.0	157.0	100.0

(3) **Rapport des échanges** (terms of trade).

La théorie des valeurs internationales postule qu'au moment de conclure l'échange, les pays comparent les rapports entre ses coûts à ceux des coûts des autres pays. Les droits de douane établis ou à établir peuvent procurer un rapport des échanges du pays amené à les établir ou à menacer d'en établir.

Le cycle commercial exerce une influence importante sur le commerce extérieur, tant le niveau des prix que le volume. Les pays agricoles subissent une part beaucoup plus forte que les pays indus-

(1) Arthur D. Little Inc. : *Opportunities for Industrial Development in Egypt*, 1955 "Arab league markets, European markets".

(2) Source : *Annuaire Statistique de la R.A.U.*

triels ; la demande et l'offre sur les produits de base étant inélastiques tandis qu'elles sont élastiques sur les articles manufacturés. Pendant la période de la dépression le niveau des prix est baissé, mais la chute des prix des produits agricoles est plus forte que celle des produits manufacturés(1).

Les modifications du rapport des échanges entre les produits de base et les articles manufacturés sont diversement appréciées. Une théorie postule le changement au détriment des pays industriels et au profit des pays agricoles par l'application de la loi du rendement décroissant de l'agriculture et des industries extractives. Cette théorie peut être attribuée à Ricarde, Marshall, Keynes (1912) et dernièrement Austin Robinson. Une autre théorie ne s'accordant pas est attribuée à Singer, Prebisch et Myrdal. Des ces deux théories la pensée économique a connu deux écoles chacune ayant sa politique économique. L'une postule la protection de l'agriculture dans les pays industrialisés, l'autre la protection de l'industrie dans les pays en voie de développement. Les deux écoles préconisent la protection douanière et aboutissent par conséquent à entraver l'expansion du commerce international(2).

Dans l'économie de la République Arabe Unie, l'évolution des échanges est commandée par les fluctuations de la production et des prix mondiaux du coton. Une relation étroite lie les cours du coton, la valeur des exportations et le volume des importations de l'année suivante(3). La Révolution de 1952 a adopté un vaste plan destiné à réformer la structure rurale traditionnelle et à donner à l'économie nationale un développement équilibré. La diversité des exportations et des importations a été visée par la politique économique, le tarif douanier ayant été un instrument efficace de cette politique. La répartition géographique du commerce extérieur influence le rapport des échanges. Les accords commerciaux jouent un rôle non négli-

(1) Dr. Said El-Naggar : *Théorie des Prix*, Le Caire, 1959, p. 128-133

(2) United Nations : *Commodity Trade and Economic Development*, (E/2519, 1954, II. B. 1), p. 13.

Prof. Gottfried Haberler : *International Trade and Economic Development*, National Bank of Egypt, Fiftieth Anniversary Commemoration Lectures, Cairo, 1959, p. 23-24.

(3) Charles Issawi : *Egypt at Mid-Century*, op. cit. p. 203.

gérable dans l'évolution de la politique commerciale, et le tarif douanier joue un grand rôle dans les accords commerciaux régionaux.

4.—La Balance des Paiements.

Les interdépendances entre les diverses activités économiques et l'importance relative des divers secteurs dans l'économie nationale se reflètent sur le rapport des différentes physionomies de l'économie extérieure et des relations économiques internationales. La balance des paiements est l'indice du progrès économique et de la position financière du pays. Il indique, en effet, l'évolution du pays de la phase d'un pays débiteur non mûr à la phase d'un pays débiteur mûr et de la phase d'un pays créancier non mûr à la phase d'un pays créancier et mûr, et ce selon que la balance est active ou passive (1).

Le rôle du Tarif a été déjà étudié dans les secteurs agricole et industriel. Ce rôle est autant important que la rubrique des importations et exportations a une forte part dans les paiements courants de la balance des paiements de la République Arabe Unie. Le droit sur le transit du Canal de Suez occupe un poste important dans la rubrique "Services".

Examinant la balance des comptes de la République Arabe Unie dans son ensemble, il ne faut pas considérer que le solde passif soit un mal. Le pays s'est lancé dans un vaste programme d'importation de biens d'équipement destinés à l'industrialisation. Ces importations ne peuvent qu'engendrer des conséquences favorables dues à l'accroissement de la productivité. Le progrès économique en sera finalement réalisé. Ces biens d'équipement sont assujettis aux droits de douane réduits. D'ailleurs, l'augmentation exagérée des droits sur les biens de consommation est considérée comme un acte de représailles qui conduit les autres pays à se défendre et par la suite empêche de conquérir les marchés de ces pays(2).

Les échanges commerciaux de la République Arabe Unie se faisaient principalement avec la Grande-Bretagne, la France et certains pays industriels d'Europe et d'Amérique du Nord. L'économie

(1) *Geoffrey Grother : An Outline of Money, London, 1951, p. 374-375.*

(2) *Prof. J.E. Meade : The Balance of Payments, London, 1951, p. 88 et s.*

nationale était donc sous la tutelle de ces pays. Le gouvernement de la Révolution a recherché à évoluer la répartition géographique du commerce extérieur et à l'émanciper de cette tutelle. Des conventions commerciales se basant sur des préférences douanières ont été conclues sous l'égide de la Ligue des Etats Arabes. D'autres conventions ont été conclues avec les pays en voie de développement en Afrique, Asie et Amérique Latine. La part de ces pays dans les échanges commerciaux n'est pas négligeable. La part des pays contractuels, en général, s'est accrue, des exportations égyptiennes, de 67,9% en 1952 à 84,6% en 1961 et des importations, de 50,2% en 1952 à 66,3% en 1961. La balance des paiements a évolué dans le même sens.

LE ROLE DU TARIF DOUANIER DANS LA FORMATION DU CAPITAL.

La formation du capital repose sur la structure économique et le niveau de la productivité. La solidité de la structure économique peut être assurée par la mise en valeur des ressources nationales le relèvement du niveau de la productivité et le transfert de main-d'oeuvre des secteurs moins productifs vers les secteurs plus productifs.

Le progrès économique est conçu comme une accumulation du capital. Cette accumulation est un acte d'épargne et d'investissement, acte assujéti par le mécanisme des prix. Le tarif douanier a son effet sur la productivité du capital et les prix et par la suite sur la consommation. Le tarif a ainsi ses effets sur l'accumulation du capital.

1.—Les effets du Tarif Douanier sur la Consommation.

Dans une étude, Kuznets a trouvé que la fraction du revenu consacrée à la formation du capital augmente moins que proportionnellement au revenu, la consommation augmentant plus que proportionnellement au revenu. La théorie de Dussenberry explique l'augmentation de la propension marginale à consommer par l'expansion du domaine de la consommation. La consommation est entraînée par le désir des consommateurs et leurs conditions psychologiques dues à

l'imitation. Nurkse a posé l'application de cette théorie dans le domaine international(1).

Il a été déjà noté que le Tarif douanier a été rédigé en déterminant des droits modérés aux produits de consommation populaire et des droits élevés sur les articles d'un usage somptuaire. Pour sa part les restrictions du tarif élevé sont plus loïsibles que les restrictions prohibitives.

2.—Les effets du Tarif Douanier sur l'Épargne.

Les classiques considèrent l'épargne autant qu'elle est l'instrument de l'accumulation du capital. Ils supposent l'existence de l'épargne-productrice. Dans les pays agricoles où se propage le chômage dissimulé dû au sous-emploi, la consommation non productrice est un aspect de l'économie nationale. Le surplus des cultivateurs ne fournit qu'un médiocre rendement du travail agricole, le produit national est ainsi proportionnellement réduit. Le transfert de ce surplus aux autres secteurs assure le rapport des ressources effectives de la population. La consommation devient ainsi productrice(2). Cette forme d'épargne, l'épargne productrice, est estimée par Nurkse comme le facteur prédominant du développement économique(3). D'après la formule keynésienne, l'épargne est l'excédent du revenu postérieurement à la consommation et l'investissement est la fraction du revenu qui n'est pas consacrée à la consommation au cours de la période envisagée. L'épargne équivaut donc à l'investissement(4).

L'impôt exerce sur l'épargne facultative un effet tangible qui aboutit à réduire cette forme d'épargne, mais il n'affecte pas l'épargne

(1) Dr. Hussein Omar : *Le Revenu National et l'Evolution Economique*, Le Caire, 1955-1956, p. 191 et la référence y citée : J.S. Duesenberry : *Income, Saving and the Theory of consumer behaviour*.

— Ragnar Nurkse : *Problems of Capital Formation in underdeveloped Countries*, Oxford, 1957, p. 58-70.

(2) Charles Issawi : *Egypt at Mid-Century*, (utilization of under-employed labour) *op. cit.*, p. 251-255.

(3) Ragnar Nurkse : *Problems of Capital Formation in under-developed Countries*, *op. cit.*, p. 27.

(4) J. M. Keynes : *The General Theory of Employment, Interest and Money*, 1957, p. 62.

globale de la nation. L'impôt est considéré comme un instrument d'épargne privée, car il représente la fraction du revenu non consommée, et ce dans la mesure où l'impôt serait affecté à l'investissement public. D'ailleurs l'impôt a des limites; ses effets sur le revenu et l'épargne et ses effets économiques sur la production déterminent les limites que l'impôt ne saurait franchir.

Le tarif douanier a recherché la transformation de la structure économique qui a été la cause de l'expansion de la production. Le tarif s'est adapté à la demande effective et au pouvoir d'achat haussé comme conséquence de la nouvelle activité industrielle. La propension marginale à consommer dans les pays en voie du développement est assez élevée et par la suite la propension à épargner est basse. Les dépenses de luxe ne croissent pas moins que proportionnellement au revenu. C'est pourquoi, en 1949 a été institué le droit ad valorem additionnel, droit de luxe, lequel était devenu droit de base en 1951.

L'évolution de l'économie égyptienne à long terme a bien commencé, sous l'égide de la Révolution, en 1965 pour arriver à son ampleur en 1961 avec l'institution des lois socialistes. Sous le régime socialiste, des modifications dans la structure économique sont entraînées. Les agents économiques qui y exercent une action dominante sont les entreprises et les administrations de l'Etat. Le secteur public s'est taillé un domaine important qui comporte le commerce extérieur, le système bancaire, les sociétés d'assurance, la production industrielle, grande partie du commerce intérieur, du transport et du bâtiment. Sous l'aspect de l'épargne, environ 88 % de l'épargne globale nationale est réalisée par le secteur public (1), toutefois, l'épargne individuelle ne joue pas un rôle insignifiant. Le but du socialisme arabe est la redistribution des richesses et revenus tout en élargissant l'assiette de l'épargne privée, comme suite du plan du doublement du revenu national.

Il ne suffit pas de poursuivre la fonction protectrice des droits de douane pour développer la production nationale, non plus, la fonction économique d'encourager les exportations(2), mais il faut, en

(1) E.S. Mason : *Some Aspects of the Strategy of Development Planning*, Vol. VIII, U.S. Papers.

(2) A.P. Lerner : *Economics of Control*, New York, 1944, p. 301-22

outre, constituer des stocks. On pourrait dire, en effet, qu'il y ait épargne-productrice et épargne -stock.

3.—Les effets du tarif Douanier sur l'Investissement.

Le tarif douanier agit comme stimulant lorsqu'il pousse à un effort accru qui augmente les activités économiques. Aussi il a ses effets sur la consommation, l'épargne et l'investissement. Mais l'impôt stimulant n'a qu'une portée limitée du point de vue économique ou fiscal. Nous avons étudié les effets du tarif sur la consommation et l'épargne. L'épargne est l'assiette principale de l'investissement et le fonds de l'autofinancement⁽¹⁾.

Il y a relation entre l'augmentation du capital formé et l'augmentation du revenu national. L'augmentation réelle du revenu national résulte de l'augmentation du capital des unités additionnelles, s'ajoutant aux autres éléments de la production⁽²⁾.

Les imperfections structurelles de l'économie égyptienne évoquent les aspects de l'investissement avant 1930. La propension à investir était faible et la demande des capitaux d'investissement était aussi basse. De même aux capitaux investis manquaient la répartition équilibrée entre l'agriculture, l'industrie et les autres activités économiques. Effectivement l'agriculture attirait presque tout investissement. En réalité, d'ailleurs, élever la productivité du capital comporte l'élévation de la propension à investir⁽³⁾.

L'augmentation de productivité est le résultat de nombreux facteurs qui peuvent être classés en deux catégories : Une meilleure organisation de la production et une modification des techniques. La première demande des mesures d'organisation, la seconde nécessite

(1) Taylor : *The Economics of Public Finance "Taxation and Incentives"* *op. cit.*, p. 542-559.

(2) Felipe Pazos : *Economic Development and Financial Stability dans le Bulletin Hebdomadaire de l'Organisme Economique*, No. 118 du 16/2/1960, p. 30.

(3) Dr. Rifaat El-Mahgoub : *La Politique Financière et le Développement économique*, Publication du Comité de la Planification National, No. 38, Le Caire, 1959, p. 6.

des investissements matériels. Les investissements peuvent moderniser les capacités de production et ainsi réduire le prix de revient. Ils peuvent aussi créer de nouvelles capacités de production. Pour atteindre ces deux objectifs, le Tarif douanier a été, il l'est encore, un instrument de la politique économique.

Suivant les activités économiques, le Tarif s'est adapté.

Investissement agricole :

Les objectifs de l'investissement agricole sont, sans abandonner le coton dont la production serait quantitativement réduite et qualitativement stabilisée, de développer la polyculture en utilisant au maximum les terres cultivables, l'amélioration des rendements et l'amélioration de la productivité par l'extension du machinisme agricole. La conquête du désert en vue de l'extension des surfaces cultivées est assurée par la construction du Haut Barrage.

L'amélioration des rendements se base sur les engrais chimiques : Ils ont été exonérés des droits de douane au début de ce siècle. Le tarif de 1930 est critiquable à cause de l'établissement des droits de douane sur ces engrais, mais le tarif de 1962 a, en établissant les dits droits, tenu compte de la production nationale des engrais chimiques. L'amélioration des rendements nécessite aussi une sélection des semences et l'usage des insecticides. Le tarif douanier a établi des droits réduits sur ces produits.

L'extension des surfaces cultivées et l'amélioration de la productivité par l'extension du machinisme agricole étant requises le tarif douanier a établi dans le domaine de cette politique des immunités, réductions et suspensions des droits sur les machines agricoles et les matières de construction du Haut Barrage.

2.—Investissement Industriel :

La loi des rendements croissants peut motiver l'investissement dans les mêmes entreprises ou la même industrie, mais l'insuffisance des éléments spécifiques de la formation du capital et la précarité de l'épargne nationale dans les pays en voie de développement sont, à leur tour, des motifs pour l'expansion du capital par son emploi horizontal dans les investissements fructueux, le croisement du produit national

serait proportionnel à l'augmentation de l'investissement.(1) L'emploi vertical du capital dans les opérations productrices, spécialement dans les industries lourdes, se présente après le précédent aspect(2).

Il a été noté que le tarif de 1930 a franchi le premier pas vers la politique de protection douanière. Mais, déjà avant la dernière guerre, la rareté du capital national était une entrave au développement des industries ; les revenus de la majorité des habitants ayant eu tendance à se contracter depuis, le processus de formation des capitaux fut lent. L'industrialisation était aussi lente dans la période 1930-1950, et ce nonobstant l'impulsion du tarif et des modifications qui y sont apportées. L'industrie cotonnière représentait une des formes les plus concentrées de l'industrie égyptienne.

Pour M. Le Prof. Haberler, la protection douanière pourrait être considérée comme investissement indirect "indirect investment". Elle aboutirait à réduire les prix de revient tout en élevant le niveau de la productivité, et ainsi dégage les entraves de l'investissement. Le protectionnisme pourrait, en plus, assurer l'évolution de l'investissement par le progrès technique. Le tarif douanier intervient pour augmenter la productivité du capital(3).

La politique industrielle de la Révolution depuis 1952 se concentre dans l'évolution des investissements dans les différentes industries. Cette politique industrielle a visé deux objectifs : moderniser les capacités de production existantes et créer de nouvelles capacités de production par l'édification de nouvelles usines. Le tarif douanier et les régimes douaniers spéciaux ont été un instrument de cette politique comme il appert de l'examen des effets du tarif sur le secteur industriel précédemment fait :

Les statistiques concernant l'évolution des investissements agricoles et industrielles sont consignées dans le tableau ci-dessous :

(1) *Alvin Hansen : Fiscal Policy and Business Cycles, New York 1941, p. 349-362 ; Business Cycles and National Income, New York, 1951, p. 190-191.*

(2) *N.S. Buchanan : International Investment and Domestic Welfare, New York, 1945, Chapter V.*

(3) *Gottfried Haberler : International Trade, Cairo, 1959, p. 34.*

En Millions de L.E.

Année	Indus- trie	Electri- cite	Total (indus- trie Electri- cité)	Agricul- ture (Défriche- ment de terrains)	Irriga- tion	Total (Haut Barrage exclu)
1952—53	29.5	5.8	35.3	6.9	6.8	13.7
1953—54	27.2	11.3	38.5	5.5	9.3	14.8
1954—55	33.6	7.3	40.9	6.0	9.3	15.3
1955—56	49.2	9.5	58.7	8.7	9.3	18.0
1956—57	31.1	9.3	40.4	12.5	7.1	19.6
1957—58	35.6	7.7	43.3	14.5	6.7	21.2
1958—59	47.8	6.7	54.5	16.3	8.5	24.8
1959—60	49.3	6.2	55.5	16.7	8.6	25.3
1960—61	67.0	5.5	72.5	20.7	12.2	32.9
1961—62	99.9	13.9	113.8	31.8	22.3	54.1
1962—63	113.9	26.7	140.6	27.1	37.6	64.7
			694.0			304.4

3.—L'Investissement dans les activités tertiaires :

Les effets du tarif douanier se manifestent par un passage du rôle du secteur primaire (agriculture) au secteur secondaire (industrie) et de celui-ci au secteur tertiaire (services). Par rapport à ce dernier secteur, la politique douanière applique des mesures d'ordre fiscal qui comportent des exonérations fiscales, des dégrèvements fiscaux et la suspension des droits (admission provisoire).

Le tableau suivant indique les revenus distribués par secteur :

Source : Bulletin économique mensuel du Ministère de l'Economie, Septembre, 1963, p. 37.

Année ⁽¹⁾	Agriculture	Industrie et Electricité	Bâtiment	Transports	Habitation	Commerce et Financement	Autres Services	Total
1952—53	252	127	25	54	59	72	217	806
1953—54	262	140	27	55	56	75	232	837
1954—55	301	135	26	58	62	83	235	920
1955—56	312	170	27	62	65	92	237	965
1956—57	374	192	32	58	67	101	243	1067
1957—58	381	218	38	65	68	109	247	1126
1958—59	364	240	43	72	70	116	252	1157
1959—60	405	269	47	92	73	131	272	1289
1960—61	403	297	44	102	74	147	297	1364
1961—62	441	344	99	114	78	155	325	1556
1962—63	469	367	91	124	87	177	319	1634

PLACE DU TARIF DOUANIER DANS LES FINANCES PUBLIQUES.

1.—Les droits de douane d'importation :

L'intervention financière de l'Etat a été connue par la tarification douanière suivant la protection de l'économie nationale. Inspirée par l'école de Keynes, l'interventionnisme connaît le rôle du budget pour réaliser le plein emploi et la sécurité sociale(2).

L'impôt indirect se présente, dans les économies en voie de développement, sous un aspect particulier. L'essentiel de son rendement est du aux droits de douane. Ces droits sont frisés sur la taxation du chiffre d'affaires, au cas où elle est établie, et parfois sur les accises. Les droits de douane peuvent viser l'exportation autant que l'importation. Tel était le cas des économies de l'Egypte avant le tarif de 1930. Il ne faut pas, pourtant, perdre de vue, qu'une taxation sévère compromet les rentrées fiscales et serait entâchée de pénalisation(3), quand même les impôts indirects, frappant les transactions et la consommation, sont productifs car ils sont aisément recouvrables(4).

(1) **Source :** *Le Bulletin Economique Mensuel du Ministère de l'Economie*, Septembre 1963, p. 37

(2) *Prof. Jean Dufour : Cours de Finances, Section de Doctorat, 1954-1955, p. 7.*

(3) *Dalton : Public Finance, 6th. Edition, 1930, p. 29-30.*

(4) *Taylor : The Economics of Public Finance, 1960, op. cit., p. 75.*

Les impôts indirects sont des impôts réels, c'est pourquoi on se demande s'ils ne suivent pas la règle de la justice fiscale. Les systèmes fiscaux montrent la possibilité de personnaliser les impôts indirects (réels). Le tarif douanier détermine des droits réduits sur certains produits, voire même des exonérations des droits, en prenant en considération le destinataire : usines, établissement à caractère culturel, instructif ou éducatif. De plus, la détermination des droits de douane, en ménageant les denrées alimentaires et les produits les plus indispensables tout en s'appliquant lourdement sur les articles de luxe ou de demi-luxe, ces droits postulent la personnalisation de l'impôt et des aménagements pour les "économiquement faibles".

La taxation sévère nous amène aux tabacs. Ils sont importés et ils sont d'un excellent rapport. Pour ma part, il serait loisible de conserver ce rapport au profit du budget. Il ne serait pas donc d'un intérêt de produire le tabac sur place, même si le tabac national sera aussi lourdement imposé que le tabac d'importation. La fraude ainsi que la fuite seraient plus aisées. D'ailleurs la taxation lourde est une entrave à l'industrie des tabacs⁽¹⁾.

LES RECETTES DOUANIERES.

En Millions de L.E.

Année	Droits d'importation	Droits d'exportation	Droits sur les Tabacs	Droits Addit. (de luxe)	Autres droits	Total
1950—51	33.2	13.3	28.1	1.7	0.1	76.4
1951—52	27.6	13.2	33.0	1.6	3.0	78.4
1952—53	24.2	14.4	32.8	2.0	2.3	75.7
1953—54	25.0	17.3	33.6	3.2	3.6	82.7
1954—55	25.3	12.0	34.3	4.6	3.8	80.0
1955—56	26.1	9.5	34.8	4.0	5.7	80.1
1956—57	23.2	4.6	36.4	1.8	0.9	66.9
1957—58	21.5	9.0	41.2	1.5	6.9	80.1
1958—59	22.2	7.8	42.4	2.2	7.5	82.1
1959—60	22.6	2.2	47.2	2.1	6.6	80.7
1960—61	23.6	0.8	47.8	2.0	14.2	88.4
1961—62	27.2	0.07	49.0	0.7	14.0	90.97
1962—63	42.0	0.03	60.3	—	17.6	119.93
1963—64	44.0	0.12	70.0	—	25.0	139.12

(1) *Arminjon : La Situation Economique et Financière de l'Egypte, Paris, 1911, p. 317 et s., Note de la Chambre Industrielle des Tabacs en date du 22/10/1962.*

(2) **Source :** *Bulletin Economique de "The National Bank of Egypt ; Le Caire, 1963, XVI, Nos. 1, 2 p. 166.*

N.B. : Les droits d'importation comportent le droit additionnel à partir du 1er janvier 1962, date de l'entrée en vigueur du nouveau tarif douanier.

2.—Les droits de douane d'exportation.

Le rôle économique des droits de sortie est de pourvoir, par priorité, aux besoins de l'économie intérieure. L'usage des droits de sortie, comme instrument de politique économique, est basé sur le fait que, le pays étant en voie de formation industrielle, il est estimé de mettre en oeuvre certaines matières premières dont il est détenteur privilégié. Aussi la politique douanière trouve qu'il y a intérêt à orienter l'activité des usines vers la récupération des déchets d'articles ouvrés(1).

Les droits de sortie sont calculés de telle façon que le tarif s'adapte à la demande à l'étranger. Leur incidence doit peser sur les transactions, dans une certaine mesure, sans grever lourdement le producteur ou l'exportateur.

Les droits de sortie sont d'un rendement parfois élevé et ce dans le cas d'un monopole de fait. La taxe est dans ce cas supportée en grande partie par l'acheteur étranger. Elle se justifie par la lutte contre l'inflation et remédie, dans une certaine mesure, à la dépréciation du change national. De plus, la faiblesse de l'appareil fiscal rudimentaire, avant le Tarif de 1930, se reflétait sur la taxe à l'exportation. Fonction du cours mondial des matières premières, il résulte une grande instabilité du produit de cette taxe.

(1) Voir *Le Tarif Douanier, Organisme Général des Imprimeries Gouvernementales, Le Caire, 1961, p. 289.*

Le tableau suivant indique la valeur des exportations et les recettes des droits de sortie : (1)

<i>En Millions de L.E.</i>				
Année	Coton Crut	Valeur des exportations des produits nationaux	Droits d'exportation	Droits en pourcentage de la valeur
1952	126.4	142.8	11.5	9.1
1953	116.3	135.8	17.1	12.6
1954	113.1	136.7	14.9	10.9
1955	107.4	137.0	11.8	8.6
1956	98.9	140.9	5.9	4.1
1957	124.1	170.2	7.3	4.2
1958	109.8	162.6	8.4	5.1
1959	110.1	153.0	5.4	3.7
1960	134.7	190.6	0.7	0.4
1961	104.6	160.2	0.5	0.3
1962	83.9	157.4	0.08	0.05
1963	121.0	226.0	0.1	0.04

3. — L'Équilibre entre les impôts directs et les impôts indirects.

L'harmonisation entre les impôts directs et les impôts indirects a pour effet de réaliser la justice fiscale et l'intégration de l'appareil fiscal déjà formé. Les impôts indirects sur la production, les droits de douane et les impôts sur la fortune sont généralement aptes à être répercutés au point de vue des revenus. D'autres impôts touchent les revenus, entre autres les impôts sur les salaires. Les impôts, en général, ne doivent pas absorber, par rapport à l'économie nationale, les revenus afin de sauvegarder l'effort productif. La proportionnalité au sein du système fiscal se base sur l'équilibre entre les impôts aptes à être répercutés sur les revenus et les impôts adaptés à la capacité contri-

(1) **Source :** *Rapports annuels de l'Administration des Douanes sur le Commerce Extérieur.*

N.B. : *Le droit d'exportation sur le coton brut (exception faite du coton Achmouni) a été abrogé à partir du 1er septembre 1959.*

butive(1). La capacité contributive en tant qu'instrument de la politique financière aboutit à la redistribution des revenus. Aussi l'adoption de la proportionnalité de l'impôt, dans le domaine de la théorie de la compensation fiscale pour le relèvement du niveau de la consommation, se rééliserait, à la longue échéance, en reprenant la progressivité de l'impôt. La proportionnalité aboutirait de même à la redistribution des revenus.

La politique financière en appliquant la théorie de la compensation fiscale change la conception classique de la science financière. Selon cette conception l'équilibre budgétaire est rigoureusement respecté. La conception moderne postule que le budget devrait être constitué de façon à équilibrer la conjoncture économique du pays, l'équilibre budgétaire étant toujours assuré car le revenu national équivaut les dépenses d'après l'école de Keynes. En application de la politique financière de cette école, le rôle du budget est d'abord de réaliser le plein emploi et la sécurité sociale.

Les finances publiques de la République Arabe Unie sont constituées de façon que les impôts indirects soient plus intensément présents. Pour ne parler que d'une période tout à fait récente le volume des droits douaniers et droits d'accise égal en 1962/63 à 75,9 % du total des impôts et 10,4 % du revenu national. Ce volume est, d'ailleurs en décroissance par rapport à l'année 1952.

Il a été déjà noté en étudiant l'évolution du tarif douanier de 1930 jusqu'au tarif de 1962 les effets de la législation douanière sur l'équilibre économique et social.

Le but fondamental du plan de développement économique et social est de doubler chaque dix ans le revenu national. Depuis le premier plan quinquennal qui a commencé en juillet 1960, une étroite interdépendance s'est créée entre le budget et le plan. Les décrets promulgués en juillet 1961 ont eu pour but la redistribution du revenu national. Le budget de 1962/63 indique le but socialiste et le domaine important du secteur public. L'évolution budgétaire est remarquable. Le budget comporte depuis lors, en effet deux budgets : l'un des services et l'autre des travaux. Les recettes budgétaires sont les ressources les plus importantes du financement du budget des services. Ces recettes se caractérisent par le volume des impôts et droits sur la consommation et le surplus des recettes du secteur des travaux.

(1) Taylor : *The Economics of Public Finance*, op. cit., "Coordination of Tax and Expenditure", p. 498-501.

LES RECETTES DU BUDGET DES SERVICES.(1)

En Milliers de L.E.

Nature des recettes	1962/63	1963/64	1964/65
Impôts sur la fortune et le revenu	58673	69502	73738
Impôts et droits sur la consommation	176227	192737	224638
Droit de timbre	8000	12500	12600
Recettes du Secteur des services	63920	64119	74546
Recettes diverses	31373	31978	20465
Surplus des recettes du Secteur public	85165	79847	108092
Recettes affectées aux Conseils locaux	51425.8	50317	53776
Total	474783.8	501000	567855

LE ROLE DE LA POLITIQUE DOUANIÈRE DANS LE DOMAINE DE LA COOPÉRATION ÉCONOMIQUE INTERNATIONALE.

Dans le cadre général de la politique étrangère des Etats, la question des tarifs douaniers prend une place essentielle. Pour l'aspect doctrinal de la pensée économique, dans le domaine de la politique économique extérieure, deux courants existent: le libre échange et le protectionisme. La tendance libre-échangiste a bien marqué le milieu de XIXe. siècle. Depuis la première guerre mondiale (1914-1918) les divers pays ont pratiqué le régime des restrictions. Les tarifs douaniers furent fixés à des taux élevés et plusieurs Etats s'écartaient de la clause inconditionnelle de la nation la plus favorisée.

Dans la période d'entre les deux guerres, la Société des nations met au premier plan les efforts pour la coopération économique in-

(1) **Sources :** *Bulletin Economique du Ministère de l'Economie et du Commerce Extérieur*, No. 41 de Mai 1964. *Journal Officiel* No. 146 du 30 Juin 1964.

ternationale en vue d'assainir du côté commercial les pratiques des restrictions. La politique économique internationale depuis la fin de la seconde guerre mondiale (1939-1945) trouve son expression dans les tendances des divers accords internationaux d'après la théorie de l'intégration économique. En vue de la libération des échanges et la réalisation de la coopération internationale, des organisations économiques sont créées.

L'Egypte étendait son rôle dans le domaine de l'économie internationale. Elle participa aux conférences économiques internationales. Sur la base de la coopération et l'échange d'intérêts entre les Etats, la République Arabe Unie a établi sa politique économique internationale. Elle a adhéré aux conventions collectives internationales ou régionales sous l'égide de la Ligue Arabe. De plus la République Arabe Unie a adhéré à la convention internationale relative au Conseil de Coopération Douanière à Bruxelles. Le nouveau tarif douanier est conforme à la Nomenclature unifiée de la Ligue Arabe qui est essentiellement basée sur celle de Bruxelles.

Les entraves à la coopération économique parmi les nations reposent généralement sur l'impossibilité absolue de toucher à la souveraineté des Etats en ce qui concerne leur politique tarifaire. Cette politique est, pourtant, atténuée par les conventions internationales.

Une convention internationale a été conclue à Bruxelles le 5 juillet 1890 sur la création de l'Union Internationale pour la publication des Tarifs douaniers. Organe de l'Union, le Bureau International des Tarifs Douaniers s'engage à publier ces tarifs. La République Arabe Unie contribue au budget de ce bureau et son tarif est ainsi publié. Une autre convention, plus importante encore, est celle-ci : Convention Internationale pour la Simplification des Formalités Douanières, signée à Genève le 3 novembre 1923. L'Egypte a adhéré à cette convention après avoir participé à la conférence internationale. Les recommandations de la conférence internationale de 1927 comportaient l'élaboration d'une nomenclature douanière qui pourrait être appliquée par tous les pays. C'est sur la base de cette nomenclature que le tarif égyptien de 1930 a été établi.

Sur le plan d'une organisation économique mondiale, le Conseil économique et social des Nations Unie avait décidé de convoquer une conférence internationale sur le commerce et l'emploi en vue de favoriser le développement de la production, des échanges et de la consomma-

tion des marchandises. La Conférence s'est réunie à la Havane et a arrêté le texte de la Charte de la Havane portant la date du 24 mars 1948. L'Egypte a collaboré dans les travaux de la Conférence et signé la Charte.(1) Les tarifs douaniers s'y trouvent. La charte est demeurée sans application. Contrairement à cette charte, L'accord Général sur les tarifs douaniers et le Commerce (G.A.T.T.) du 14 novembre 1947 est entré effectivement en application. L'accord constitue un acte international d'une importance primordiale et d'autant plus remarquable qu'il soit la première convention multilatérale en matière des douanes et du commerce.

En 1962, la République Arabe Unie a accédé à l'Accord(2). Du premier abord, les objections à l'accession se résumaient que l'Egypte avait connu la servitude des conventions commerciales avec les puissances étrangères et souffert les conséquences du tarif conventionnel. Aussi, bien que le tarif ait évolué et abouti à être un instrument efficace de la politique économique du pays. Mais, d'un autre côté l'accession est basée sur le fait que les pays contractants sont des fournisseurs ou destinataires du commerce extérieur du pays dans une proportion s'élevant à plus que 50% du commerce global. De plus les dispositions des articles 14, 16, 18 de l'Accord permettent les restrictions établies pour le développement économique. Pour ma part, l'accession à l'Accord est un retour au tarif conventionnel, car la faculté d'élever les droits ou de les maintenir aussi bien que les autres restrictions est soumise à l'approbation des pays membres de l'Accord dont la plupart sont des pays industrialisés.

Il y a, sans doute, un intérêt commun entre les pays en voie de développement et les pays industrialisés. Les fluctuations des prix mondiaux des produits de base répercutent le progrès économique des pays en voie de développement, surtout l'investissement. Ce progrès demande l'importation des produits d'équipement et repose à son tour sur les exportations. Aussi, les pays en voie de développement sont hantés par l'inflation au cas où la demande sur les marchés extérieurs baisse, car l'émission des billets de banque augmente faute de l'épargne

(1) *Final Act and Related Documents, Lake Success, New York, April 1948*

(2) *General Agreement on Tariffs and Trade (Council 24 May — 1 June 1962) Accession of United Arab Republic, Statement by the Representative of the U.A.R. to the Council, L/1784, 25 May 1962 ; Memorandum on the Commercial Policy of the U.A.R., L/1816, 31 July 1962.*

nationale. D'un autre côté, le changement dans le rapport des échanges entre les produits de base et les articles manufacturés influe sur le développement économique.

On ne peut pas nier l'interdépendance de tous les pays du monde, la politique commerciale internationale devrait en conséquence se baser sur l'adoption des moyens inspirés par l'entente pour réaliser les intérêts communs des nations. L'essor aussi bien que la depression, le bien-être aussi bien que la misère se propagent dans les différentes parties du monde. Il ne faut pas perdre de vue que les régions industrielles subissent autant que les régions productrices de produits de base les effets des fluctuations des prix des matières premières(1).

Les conférences économiques tenues sous l'égide de la Société des nations ont élaboré les principes des accords internationaux qui pourraient assurer aux Etats, par un juste équilibre des avantages obtenus et des concessions accordées, des possibilités de commerce correspondantes à celles qu'ils offrent eux-mêmes(2). Suivant la politique de soutien des prix des produits alimentaires et certains autres produits de base, des accords internationaux ont été conclus. En vertu de cet instrument la production ou les exportations s'effectuent généralement dans le cadre des contingents prévus. Il y a lieu de citer dans ce domaine les accords internationaux sur le cacao (1961), le café (1959, 1960, 1962), le coton (1961), le sucre (1958), le blé (1959-1962) l'huile d'olive (1963)(3).

Pour la part de Prebisch, les entraves à l'accélération du développement économique des pays en voie de développement résident principalement dans le déséquilibre constant dans les échanges internationaux. D'après Prebisch, les pays hautement industrialisés gagnent non seulement l'accroissement de leur productivité mais aussi celui des pays sous-développés. Le besoin pressé de ces pays est de réaliser un accord international sur les moyens propres à faire valoir leur droit de récupérer le revenu additionnel que les autres pays reçoivent à cause de la structure actuelle du commerce international.

(1) *United Nations : Commodity Trade and Economic Development, Department of Economic Affairs, New York, 1953, p. 18.*

(2) *League of Nations : Report of the Committee for the Study of the problem of Raw Materials (Geneva, 1937, II, B. 7).*

(3) *United Nations : Conference on Trade and Development : International Commodity Problem, Trade in Primary Agricultural Commodities, Geneva, 23 March to 15 June 1964, E/Con./46/72.*

Pour ma part, la politique douanière aurait ses effets sur l'aspect des échanges entre les régions en voie de développement et les régions industrialisées. La Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, qui s'est déroulée à Genève du 23 mars au 15 juin 1964, a indiqué que les pays industrialisés s'abstiennent de contribuer à la résolution des problèmes des marchés de matières premières, de leur stabilité et des conditions de commerce. Les pays développés ont bien accepté des réductions des tarifs sur les articles mi-finis, mais ils ne sont pas d'accord pour accorder généralement le régime douanier préférentiel. Les résultats de la Conférence ont en même temps indiqué clairement que l'on ne peut s'attendre à un développement positif sans les initiatives constantes et sans les efforts conjoints des pays en voie de développement. La politique douanière devrait collaborer avec les accords internationaux sur les produits de base. Si l'on n'arrive pas à améliorer les termes des échanges continuant d'opérer au désavantage des pays en voie de développement, des mesures adéquates reposeraient sur le financement compensatoire international.

L'accord a été réalisé sur la nécessité d'engager de nouveaux efforts en vue de la solution de nombreux problèmes par l'intermédiaire des institutions existantes. En conséquence, l'Accord Général sur les Tarifs Douaniers et le Commerce devrait porter des modifications à ses dispositions qui seraient adaptées aux nouveaux principes de la politique commerciale internationale⁽¹⁾.

LE ROLE DE LA POLITIQUE DOUANIÈRE DANS LA COOPERATION ECONOMIQUE EUROPEENNE

Les unions douanières sont à la base de l'intégration économique. L'union douanière comporte, en effet, l'intégration et consiste dans une unification douanière de territoires indépendants. Les unions douanières sont des convention bilatérales ou plurilatérales par lesquelles deux ou plusieurs Etats adoptent un même tarif douanier, applicable aux limites de l'Union ainsi constituée ; les marchandises originaires des pays de l'Union circulant librement, au point de vue douanier, de l'un à l'autre de ces pays. Les conséquences économiques qui résultent de l'union douanière font l'objet d'une étude appro-

(1) *United Nations Conference on Trade and Development, International Commodity Problems, Geneva, 23 March to 15 June 1964, E/CNOF. First National City Bank, Monthly Economic Letter, New York, April 1964.*

fondée dans les années 40 de ce siècle. L'analyse théorique n'a pas, pourtant, été accomplie qu'en 1950, car les problèmes de l'union douanière ont été étudiés par les économistes Byé, Giersche et Viner⁽¹⁾.

A.—La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier.
(C.E.C.A.) :

Le plan Schuman avait un but économique qui était de commencer à réaliser l'intégration économique des principaux pays de l'Europe Occidentale en se limitant aux grands produits de base qui sont le charbon et l'acier, et un but d'ordre social en créant pour une longue période un marché unique de plus de 150 millions d'habitants et, par conséquent, arriverait à une augmentation de la productivité des entreprises intéressées et, ainsi, à une amélioration du niveau de vie des masses.

B.—L'Union Benelux.

Aucun droit de douane n'est perçu aux frontières communes des pays contractants : La Belgique, le Luxembourg et les Pays bas. L'accord prévoit l'application à l'importation dans les pays contractants de droits de douane identiques d'après un tarif commun annexé à la convention. Mais, en ce qui concerne les taxes intérieures, chacun des pays contractants se réserva le droit de percevoir à l'importation des autres pays membres de l'Union ou de tout autre pays les droits d'accise et similaires.

2.—L'évolution des unions douanières Européennes. (C.E.E.)

A.—Le traité du Marché Commun concrétise l'engagement de pays européens (la France, l'Allemagne Occidentale, l'Italie, la Belgique, La Hollande et le Luxembourg) de réaliser une intégration dans le domaine économique. Le Marché Commun est essentiellement une union douanière. Il comporte donc l'élimination des droits de douane sur l'échange des marchandises entre les pays membres ainsi que la suppression progressive des contingentements imposés à l'importation de marchandises dans ces mêmes pays. A l'issue d'une période transitoire qui peut s'étendre de 12 à 15 ans, les importations originaires de pays tiers seront soumises à un tarif douanier commun pour l'ensemble de la Communauté. En raison de con-

(1) *Bela Balassa : Towards a Theory of Economic Integration, Kyklos, No. 1 (1961), p. 1-5.*

ditions d'exploitation spéciales, les produits agricoles ont fait l'objet de dispositions particulières, mais le traité couvre également les mouvements de capitaux, des services et des personnes.

Les pays membres n'ont pas voulu s'arrêter à la constitution d'une simple union douanière. Ils ont recherché d'harmoniser les différentes structures économiques des Etats membres.

La libération des échanges internes dans la Communauté devait amener les Six à l'économie de grand marché. Le grand marché reflète la grande production et la croissance de l'investissement.

Le tarif douanier commun se justifie par le risque de détournement de trafic qui résulterait du maintien des droits de douane différents pour un même produit. Les marchandises importées, circulant librement dans la Communauté, auront intérêt à y pénétrer par le pays membre pratiquant la protection douanière la plus faible, diminuant ainsi le prix de vente et les pays membres à tarifs élevés supporteraient le préjudice(1).

B.—La Convention de Stockholm a été conclue le 20 novembre 1959 entre les Sept pays : Autriche, Danemark, Norvège, Portugal, Royaume-Uni, Suède et Suisse pour affronter le Traité de Rome conclu le 25 mars 1957. Les Sept ont convenu d'instituer la Zone de Libre Echange. La nécessité d'employer le terme "Zone" apparaît avec évidence au moment où se présente l'origine des marchandises. La production dans la zone est une des conditions qui permet aux marchandises de bénéficier du régime tarifaire du libre-échange que la convention a eu pour objet d'instaurer.

L'Association Européenne du Libre-Echange pour objectif de favoriser l'expansion soutenue de l'activité économique, le plein emploi, l'accroissement de la productivité ainsi que l'exploitation rationnelle des ressources, la stabilité financière et l'amélioration continue du niveau de vie. L'Association assure aux échanges entre Etats membres des conditions de concurrence équitable. Des dispositions de la Convention concernent les échanges de produits industriels.

Le GATT définit la zone de libre-échange : un groupe de deux ou plusieurs territoires douaniers entre lesquels les droits de douane et les autres réglementations commerciales restrictives sont éliminés

(1) Voir : Gatt, *The Possible Impact of the European Economic Community, in particular the Common Market, upon World Trade, Intelligence Paper No. 6*, (Geneva, 1957), p. 40-42.

pour l'essentiel des échanges commerciaux portant sur les produits originaires des territoires constitutifs de la zone de libre-échange"(1) Elle diffère de l'union douanière du fait que l'union douanière est protégée par un tarif extérieur commun, tandis que les territoires constitutifs de la zone de libre-échange continuent d'appliquer leurs propres tarifs douaniers aux importations en provenance des pays non membres, d'où la nécessité de règles d'origine.

3.—**Les effets des unions économiques sur les pays en voie de développement.**

L'intégration économique des pays du marché Commun et ceux de la Zone de Libre Echange exerce une influence non seulement sur celle des pays formant le marché ou la zone, mais encore sur celle des pays qui sont restés en dehors. L'influence de l'intégration économique européenne sur les pays en voie de développement n'est pas négligeable, comme il appert de ce qui suit :

A.—Le monopole de la demande des matières premières et produits agricoles, les pays de l'intégration cocuperaient le poste du monopole de la production.

B.—Les entraves à l'industrialisation comme conséquence des entraves aux échanges et transports.

C.—L'intervention dans la politique douanière des pays associés aux union, le résultat est le déséquilibre du progrès économique et l'empêchement de l'harmonisation du développement des secteurs industriel, agricole et services.

D.—Le détournement des courants du commerce extérieur. Les exportations des pays en voie de développement seraient l'objet d'une discrimination par l'application des droits préférentiels sur les importations des unions. Les exportations seraient, en outre, soumises aux restrictions quant à la quantité et quant aux prix tant que les unions bénéficieraient d'une productivité améliorée.

Pour ma part, les pays envoie de développement devraient recourir à la spécialisation de leur tarifs douaniers. La Nomenclature de la Ligue Arabe devrait être adaptée à cette politique douanière afin de faire face au tarif extérieur commun et au régime préférentiel

(1) *GATT : Basic Instruments and Selected Documents, Vol. I, Part III, Article XXIV, Sec. 8 b.*

du Marché Commun et de la Zone. Des conventions commerciales pourraient être conclues entre la République Arabe Unie et ces unions à l'instar de la convention conclue entre le Japon et le Benelux en 1960. La coopération économique des pays en voie de développement leur conviendrait et non l'intégration.

4.—Le Conseil de Coopération Douanière.

Depuis le début du siècle, des commerçants et industriels ont déployé des efforts pour simplifier et accélérer les échanges internationaux. D'abord, des Congrès internationaux de commerçants, puis la Chambre de Commerce Internationale se sont occupés d'harmoniser les formalités douanières, enfin des réunions intergouvernementales ont, sous l'égide de la Société des Nations, contribué à la réalisation de ce but. Comme il a été déjà noté la Convention Internationale du 3 novembre 1923 a été conclue sur la simplification des formalités douanières et l'Accord Général de 1947 sur les tarifs douaniers et le Commerce (G.A.T.T.) comporte des dispositions relatives au même sujet.

Il n'existait, pourtant, aucune organisation internationale spécialisée dans l'étude de la technique douanière. Cette technique était considérée comme un des aspects de la politique économique. La constitution, en 1947, du groupe d'Etudes pour l'Union Douanière Européenne a abouti à la création, en 1953, du Conseil de Coopération Douanière.

Trois Conventions ont été signées à Bruxelles le 15 décembre 1950 : Deux de ces Conventions traitent la Nomenclature et la Valeur en Douane, la troisième un Conseil de Coopération Douanière.

La Convention du 15 décembre 1950 sur le Conseil est ouverte à tous les Etats, européens ou non. L'Egypte (R.A.U.) a adhéré à cette Convention le 26 octobre 1956 (Décret Republicain No. 172 du 10/9/1956). Le Tarif de la R.A.U. de 1962 est conforme à la Nomenclature de la Ligue Arabe, basée sur celle de Bruxelles, aussi la définition de la valeur dans la Loi relative au règlement douanier de 1963 est inspirée de celle de Bruxelles. Le Conseil est, en effet, chargé de faire des recommandations pour assurer l'interprétation et l'application uniformes des deux Conventions sur ces objets. Il a encore la charge plus générale d'étudier tous les aspects de la coopération douanière.

LE ROLE DE LA POLITIQUE DOUANIERE DANS LA COOPERATION ECONOMIQUE ARABE.

Des économistes distinguent les phases du progrès économique en trois catégories d'activités : primaires (agriculture), secondaires (industrie), tertiaires (services). Le progrès économique se manifeste donc par un passage graduel du secteur primaire vers le secteur secondaire et de celui-ci vers le secteur tertiaire.

Pendant une longue période, les pays arabes ont connu les traits essentiels de l'économie agricole. Le pétrole mérite, pourtant, de figurer en première place par le rôle qu'il assume dans certains pays arabes comme source d'une activité productive d'une grande importance dans la formation du revenu national ; les traits de l'économie agricole ne s'appliquent donc que sur les autres pays arabes(1).

La production agricole arabe est, dans une certaine mesure, diversifiée et l'on peut dire que les pays arabes connaissent la spécialisation dans la production agricole et l'élevage. L'extension agricole pourrait résoudre le problème dans les pays où la population croît plus vite que les ressources alimentaires. C'est pourquoi le problème de l'accroissement des ressources agricoles se pose pour les pays cison l'extension de surfaces cultivées et l'amélioration des rendements. L'amélioration de la productivité par l'extension du machinisme agricole ne pouvait guère être négligée.

Le problème des débouchés ne doit pas être envisagé sous l'aspect des conditions assimilées des économies agricoles arabes. L'assimilation n'est qu'apparente. Les cultures du même genre se distinguent par des variétés spécifiques et la demande de chaque variété est assurée par la production de cette variété. Aussi certaines productions, les légumes et les fruits, ne réussissent pas en toutes saisons et ne sont pas de qualité identique dans les différents pays arabes.

Cultivé dans plusieurs pays arabes, le coton est la culture la plus rémunératrice.

L'émancipation politique du monde arabe, après la deuxième guerre mondiale, a été suivie par l'émancipation économique. La politique

(1) Dr. Mohamed Labib Choukeir : *Les Relations Economiques entre les pays Arabes*, Le Caire, 1958, p. 7.

économique arabe reposait, dès lors, sur la diversification de la production afin de relever le niveau de vie par l'accroissement du revenu national. Plusieurs pays arabes sont engagés dans la voie de développement industriel et commercial.

Le problème de débouchés dans le monde arabe est aussi important que les autres problèmes du progrès économique. L'accroissement de la production des pays arabes conduit à rechercher des débouchés. Le rapport est saisissable entre le régime et moyens de la production et ceux de la distribution, ceux-ci dépendant du marché. Le marché local dans chaque pays arabe est limité faute de la demande effective des produits des secteurs économiques, en particulier, le secteur industriel⁽¹⁾. Les grandes unités de production ne trouveraient pas de débouchés dans le pays arabes où se trouvent ces grands organismes de production de grandes dimensions, la demande n'étant pas soutenue par un pouvoir d'achat proportionnellement suffisant.

Chaque pays arabe a adopté sa politique économique en vue du développement économique et social ; Cette politique comporte, pourtant, la politique des relations extérieures qui résident d'abord dans les accords bilatéraux. Les échanges inter-arabes ne sont pas réduits à cause de l'assimilation des économies de chaque pays seulement, mais aussi à cause du faible revenu annuel per capita.

D'ailleurs l'assimilation des économies des pays occidentaux n'a pas empêché l'accroissement des échanges entre ces pays. Aussi, les échanges entre la Syrie et le Liban durant l'union douanière dépassent les échanges entre les deux pays après la dissolution de l'union en 1950. L'union politique entre l'Egypte et la Syrie formant la République Arabe Unie a aussi augmenté les échanges commerciaux entre les deux régions dans une proportion de 9 fois des échanges avant l'union. Il y a lieu de citer encore l'Accord douanier conclu entre l'Egypte et le Soudan, accord qui est à la base de l'accroissement des échanges bilatéraux. Certains accords bilatéraux comportent des avantages pour les pays contractants qui sont plus étendus que ceux des accords multilatéraux. L'exemption ou la réduction des droits de douane sont l'objet des tels accords.

(1) Ragnar Nurkse : *Problems of Capital Formation in Under-developed Countries*, Oxford, 1953, p. 7.

La liberté de transit est un élément essentiel de l'expansion du commerce international. C'est pourquoi, une conférence internationale a été tenue à Barcelone en 1921 sur le transit⁽¹⁾ et la conférence de la Havane de 1948 a rassuré la liberté de transit. Or avant la première grande guerre, les pays arabes formaient une seule partie, mais cette partie a été divisée en plusieurs parties après cette guerre. Des barrières administratives et douanières sont élevées autour de chaque pays arabe.

Dans le but d'affranchir le commerce inter-arabe des restrictions administratives et douanières, des accords sur la liberté de transit ont été conclus à l'instar de la Convention sur la Liberté du Transit précitée. C'est ainsi que l'Accord de transit arabe de 1959 a été conclu entre le Liban, la Syrie (R.A.U.), la Jordanie et le Royaume d'Arabie Séoudite. Le transit a été aussi l'objet de plusieurs accord bilatéraux avant et après le dit Accord.

Les Accords Economiques Multilatéraux Inter-Arabes:

1.—Convention Inter-Arabe facilitant l'échange commercial et le transit.

La convention a été signée le 7 septembre 1955 suivant les principes de coopération économique inter-arabe contenue dans la Charte de la Ligue des Etats Arabes. Le but de cette convention est l'intégration économique des pays arabes et leur progrès économique. Les moyens préconisés sont la collaboration dans l'expansion agricole et industrielle basée sur des bases économiques de la spécialisation et de la division du travail international. Les pays arabes ont convenu sur la liberté des échanges des produits d'origine arabe et l'encouragement de ces échanges inter-arabes.

La Convention se constitue dans le domaine des accords préférentiels. Les tableaux sont annexés à la convention comportant les produits auxquels des préférences douanières sont accordés. Ces préférences distinguent entre les produits agricoles, de l'élevage et de la richesse naturelle, d'une part, et les articles manufacturés, d'autre part. A la première catégorie est accordée l'exonération des droits de douane, à la seconde est accordée un abaissement de ces droits. Afin

(1) *Société de Nations : Comptes rendus et Textes relatifs à la Convention sur la Liberté du Transit, Conférence de Barcelone, 1921 (Genève).*

de donner à la Convention l'aptitude de faire face au développement rapide dans la production industrielle arabe, les dits tableaux ont subi des amendements.

Un Protocole a été signé et annexé à la Convention qui stipule la possibilité de modifications des tableaux par des arrêtés émanant du pouvoir exécutif sans avoir recours au pouvoir législatif. Le Protocole n'a pas été ratifié. Les modifications n'ont pas été aussi ratifiées par certains pays membres.

2.—Effets des préférences douanières.

La Convention peut être considérée comme un pas vers l'expansion du commerce inter-arabe et, par la suite, vers la spécialisation régionale dans la production agricole et industrielle pour que le marché arabe devienne un marché commun. Mais des entraves ont affaibli les effets de la Convention. L'exemption des droits de douane est limitée et l'abaissement de ces droits n'est accordé que sur certains articles et après une longue procédure. Aussi le commerce arabe n'a pas été affranchi des restrictions administratives. Cet affranchissement est la base de l'expansion des transactions commerciales internationales.

La Convention arabe a été conclue en 1953, longtemps avant le traité du Marché Commun Européen. Les effets de la Convention qui préparait le chemin pour un marché commun devaient être plus efficaces, mais cette Convention eut des effets à courte échéance. Nonobstant, ces effets ne sont pas négligeables comme il appert du tableau suivant:

**Pourcentages des exportations et importations inter-arabes
dans les exportations et importations globales de chacun des
pays arabes**

	Les Exportations						Les Importations					
	1952	1953	1954	1955	1960		1952	1953	1954	1955	1960	
L'Egypte (R.A.U.) ..	5	5.8	7.7	9.6	9.9		5.2	5.9	6.7	6.7	8.5	
Le Soudan ..	7.7	7.9	10.6	—	11.7		8.2	9	11	—	8.1	
L'Irak ..	—	25.2	22.6	25.3	18		—	3.2	3	3	3	
L'Arabie Séoudite ..	—	—	—	—	15.6		—	—	—	28	27.3	
La Jordanie ..	77.6	85.3	95.6	—	94		22	22.6	22.5	—	16	
La Syrie ..	38.6	40.3	39.1	36.4	41		19.6	20.8	18.14	19.7	25	
Le Liban ..	46.7	46	43	36.6	42		26	34	30.3	26.5	27	

Source : Dr. M.L. Choukair : Les Relations Economiques entre les Pays Arabes, p. 60 ; Le Rapport sur l'Economie Arabe, 1962, p. 7-41.

Convention de l'Unité Economique Arabe.

Le Comité des experts Arabes a estimé que l'unité économique pourrait être réalisée en deux étapes(1) :

Première Etape : Elle comporte la réalisation des buts de l'unité sur la base de la conjoncture économique de chaque pays arabe, tout en prenant en considération les moyens d'harmoniser les politiques et législations économiques. A l'issue de cet étape, la deuxième et dernière étape commencerait pour la réalisation de l'unité économique complète. La première étape comporte dans la liberté des mouvements des personnes, des ouvriers de l'emploi, la résidence, le legs et la succession ; la liberté absolue de transit ; la facilité de l'échange commercial des produits locaux ; l'exercice libre sous certaines réserves les activités économiques, et enfin la liberté des déplacements dans les ports et les aéroports.

Deuxième Etape : Elle comporte la liberté des échanges de marchandises et produits nationaux et étrangers, la liberté des mouvements de capitaux et enfin la liberté de l'exercice des activités économiques.

Le Conseil Economique de la Ligue Arabe a approuvé le projet de la Convention de l'unité économique en date du 3/6/1957. La Convention a été conclue en date du 6/6/1962(2), et ratifiée par les cinq pays arabes : La République Arabe Unie, le Koweït, l'Irak, la Jordanie et la Syrie. Elle est entrée en vigueur le 30/1/1964. La Convention dispose de l'établissement d'un organisme permanent : Le Conseil de l'Unité Economique Arabe.

Critique : L'objectif que les pays de l'Unité Economique Arabe se sont tracé de promouvoir les conditions économiques de la patrie arabe devrait mener à la décision d'élaborer une politique concertée dans les domaines économiques, financiers et sociaux, politique édictant les moyens identiques. Or cette politique a suivi de différents moyens.

(1) *Ligue des Etats Arabes (Secrétariat Général) : Collection des Travaux du Comité des Experts Arabes chargé de dresser le Projet de la Convention de l'Unité Economique Inter-Arabe, Le Caire, 1956.*

(2) *Ligue des Etats Arabes (Secrétariat Général Département Economique) : Convention de l'Unité Economique Inter-Arabe, Le Caire, 1962.*

Décret Républicain No. 2872 de 1962, Arrêté du Ministère des Affaires Etrangères relatif a la publication de la Convention entrée en vigueur le 1/5/1964 (Journal Officiel No. 125 du 4/6/1964).

Elle a dicté l'unification de certains régimes économiques, mais elle se contentait de coordonner les autres régimes ; de plus, la Convention comportait des clauses échappatoires.

Le Marché Commun Arabe.

Le Marché Commun a été établi par une décision du Conseil de l'Unité Economique Arabe durant sa session du 8 au 13 août 1964, en vue de réaliser, entre les parties contractantes, une intégration économique. L'objectif du Marché Commun est celui de l'Unité Economique déjà notée, soit de promouvoir les conditions du développement économique, l'élevation du niveau de vie et l'amélioration des conditions du travail⁽¹⁾

Le Marché Commun Arabe n'est pas basé, comme le Marché Commun Européen, sur les principes d'une libération des restrictions apportées aux échanges commerciaux et d'une facilité de redistribution des ressources économiques entre les pays arabes, mais bien sur les principes d'une exploitation commune de ces ressources. Aussi les avantages des unions économiques et douanières, qui se résument dans l'élimination des barrières douanières, l'expansion des débouchés, l'accroissement de la division du travail, les économies des coûts de production des entreprises et la situation monopolistique des Etats membres dans les transactions commerciales extérieures, ces avantages ne se réalisent dans les pays en voie de développement que sur la base d'un programme bien déterminé pour le progrès économique commun. Ces avantages, basés sur ceux remportés comparativement par les Etats avant l'union, aboutiraient à un accroissement plus élevé du progrès économique des pays dotés d'un niveau de développement plus haut que les autres pays membres. La base devrait être celle des avantages comparatifs prospectifs lorsque l'union serait formée, perspective basée, à son tour, sur un plan de développement économique et social à l'intérieur du Marché Commun.

(1) *Ligue des Etats Arabes (Secrétariat Général Département Economique) : Decisions et Recommandations du Conseil de l'Unité Economique, Deuxieme Session, au Caire, de 8-13 août 1964.*

Voir : Conseil de l'Unité Economique Arabe : Dispositions du Marché Commun Arabe et Tableaux des articles et des droits ; Le Caire, le 1er Janvier 1965.

Voir : Décret Républicain No. 3887 de 1954, relatif a la ratification de la Décision du Conseil de l'Unité Economique de l'établissement du Marché Commun Arabe.

Pour ma part, le Marché Commun Arabe, comme le Marché Commun Européen et les autres Associations groupées en Europe ou en Amérique Latine, est une union douanière. L'union douanière est, en effet, un traité international et non une décision d'un Conseil. Aussi, dans le monde africain, le Marché Commun a fait l'objet d'un traité et dans le monde arabe l'échange commercial et le transit ont été l'objet d'une Convention.

D'ailleurs, Le Marché Commun Arabe a emprunté les tableaux annexés à la Convention Inter-Arabe facilitant l'échange commercial et le transit. Les produits agricoles, de l'élevage et les produits de la richesse naturelle indiqués dans le tableau annexé à la Convention; mais les produits qui n'y sont pas indiqués profiteraient d'une réduction progressive de 20% chaque année, et ce à partir du 1er janvier 1965. Les restrictions administratives doivent être supprimées entre les Etats membres durant cinq étapes d'une année chacune à raison de 20% des dits produits à partir du début de l'année 1965.

Quant à l'échange des articles manufacturés, la libre circulation se réaliserait progressivement à raison de 10% de ces articles chaque année. Le tableau suivant indique les étapes de la réduction des droits de douane :

Date des Réductions	Taux de pourcentage des réductions des droits de douane sur les articles inscrits au Tableau "B"	Taux de pourcentage des réductions des droits de douane sur les articles inscrits au Tableau "C"	Taux de pourcentage des réductions des droits de douane sur les articles non inscrits
1/1/1965	.. 35%	60%	10%
1/1/1966	.. 45%	70%	chaque année
1/1/1967	.. 55%	80%	à partir du
1/1/1968	.. 65%	90%	1er janvier
1/1/1969	.. 75%	100%	1965
1/1/1970	.. 85%		
1/1/1971	.. 95%		
1/7/1971	.. 100%		

Source : Ligue des Etats Arabes (Secrétariat Général, Département Economique) : Le Marché Commun Arabe, Le Caire, 1964, p. 4

LE ROLE DE LA POLITIQUE DOUANIÈRE DANS LA COOPERATION ECONOMIQUE AFRICAINE

L'essor d'indépendance des pays africains a été réalisé en 1962, leur but est depuis lors le développement économique de chaque pays africain. La tendance à l'unité africaine s'est faite une nécessité. L'évolution du progrès économique devrait aller de pair avec le développement de la coopération inter-africaine.

La République Arabe Unie, Ghana, Guinée, Mali, Maroc et l'Algérie ont signé la Charte de Casablanca, un Comité Economique des Etats membres a été constitué et un Traité établissant le Marché Commun Africain a été signé au Caire le 2/4/1962(1). Le Comité Economique a estimé, afin de faciliter l'entrée en vigueur du Traité, de réunir une commission d'experts des divers pays membres pour étudier :

- 1) l'harmonisation des législations de travail.
- 2) l'harmonisation des législations douanières et des nomenclatures.
- 3) l'étude de la liste des produits non soumis au 25% conformément à l'article premier parag. 1,5. Chaque Etat membre devrait d'ores et déjà procéder à des travaux préparatoires concernant ces points.

En ce qui concerne l'harmonisation des nomenclatures, la plupart des Etats membres de la Charte ont adopté la nomenclature de Bruxelles cette nomenclature servirait de base aux relations. En ce qui concerne l'abattement de 25% et les critères à appliquer aux produits manufacturés à exclure de cet abattement, le Comité des Experts a opté pour les critères suivants(2) :

a. Critère Economique :

1. la protection des industries récentes ou en voie de création
2. la protection des industries naissantes.

(1) *Décret Républicain No. 2479 de 1962 relatif au Marché Commun Africain, promulgué le 24 juillet 1962.*

(2) *Rapport de la Sous-Commission des Experts des questions Douanières, réunie du 18 au 20 Octobre 1962 à Bamako.*

b. Critère fiscal :

Ce critère est admis à condition de répondre à un souci budgétaire ou d'équilibre de la balance de paiement ou aux deux en même temps et à la condition que les recettes provenant de la fiscalité sur les produits soient importantes.

Les délégués des Etats membres discutaient les listes des produits non soumis à l'abattement de 25%. Certains d'entre eux ne voulaient pas se conformer aux dispositions de l'article 2 paragraphe 5 du Traité du Marché Commun africain en indiquant des produits non manufacturés sur les dites listes. Le Marché n'est pas entré en vigueur.

La Conférence au Sommet qui s'est réunie à Addis Abéba du 22 au 25 mai 1963 a décidé la création d'une Commission Economique pour collaborer avec celle des Nations Unies. Aussi, a été signée à la même ville et à la même date la Charte de l'Organisation de l'Unité Africaine. Le paragraphe 2, alinéa b de l'article II de la Charte stipule expressément que tous les Etats africains coordonneront et harmoniseront leurs politiques générales dans les domaines suivants : "économie, transports et communications".

La Conférence décida de créer, en attendant l'institution de la commission économique de l'organisation, un Comité économique préparatoire qui étudierait notamment les questions suivantes : possibilité de créer une zone de libre échange entre les pays africains, mise au point d'un tarif extérieur commun pour protéger les industries naissantes et création d'un fonds commun de stabilisation des prix des matières premières, moyens de développer les échanges commerciaux entre les pays africains et l'étude des moyens de réaliser l'harmonisation des plans de développements nationaux(1).

LE ROLE DE LA POLITIQUE DOUANIÈRE DANS LA COOPERATION ECONOMIQUE AFRO-ASIATIQUE

La dépendance politique et économique des pays afro-asiatique a été la raison de la situation comparativement arriérée où ils se trouvaient sur le plan économique jusqu'à la fin de

(1) *Organisation de l'Unité Africaine, Commission Economique et Sociale, Première Session, Niamey, décembre 1963.*

la deuxième guerre mondiale. Le colonialisme avait imposé la spécialisation des pays afro-asiatiques dans la production des produits alimentaires et les matières premières. En Malaisie, environ 50% de la population s'occupent de la production du caoutchouc, l'Ouest-Africain s'est spécialisé dans la production de café, cacao et cultures oléagineuses, l'Irak et l'Arabie Séoudite dans l'exploitation du pétrole, l'Inde et Ceylan dans la production du thé et l'Egypte dans la culture du coton. Sans doute, la dépendance d'une culture primordiale a ses effets sur les fluctuations des recettes des exportations, et par la suite sur le revenu national.

Les opérations commerciales représentant une part importante dans les relations économiques des pays afro-asiatiques avec l'étranger. c'est pourquoi les pays doivent coopérer efficacement dans les domaines économiques et commerciaux afin de remédier aux conséquences du comportement des pays industriels et de conquérir les marchés étrangers.

A Bandoong, en Indonésie, se tint la première conférence afro-asiatique en avril 1955 pour réaliser de nouvelles opportunités de coopération internationale parmi les pays afro-asiatiques et mettre en application des programmes conjoints dans les domaines sociaux, économiques et culturels. La Conférence de Bandoong a eu des effets sur les relations entre les pays afro-asiatiques, car plusieurs accords commerciaux et de paiements bilatéraux ont été conclus entre les pays groupés dans cette Conférence.

Une Conférence sur les problèmes du développement économique s'est tenue au Caire du 9 au 19 juillet 1962 et à laquelle a été rédigée la Déclaration du Caire des Pays en voie de développement. La Conférence affirme "qu'une action conjointe des pays en voie de développement eux-mêmes peut résoudre bon nombre de leurs problèmes et doit promouvoir un progrès plus rapide sur une base internationale plus large".

Le rôle des politiques financières a augmenté dans les pays afro-asiatiques autant que la part du secteur public est devenue plus importante dans les activités économiques. L'accroissement du secteur public reflète le volume accru des investissements soit globalement ou par rapport au produit national brut. Aussi, le rôle des politiques fiscales et monétaires, en tant qu'instrument du progrès économique et de stabilité, a augmenté. Mais le progrès économique des pays

afro-asiatiques ne se réaliserait que suivant une planification déterminée ayant comme objectif l'équilibre de redistribution des ressources nationales et extérieures. Il n'est pas loisible de créer des industries non-économiques sous l'égide de la protection douanière dans certains pays ou négliger le secteur des exportations dans les plans de développement dans d'autres pays.

La protection douanière de l'agriculture entrave l'expansion des échanges commerciaux dans la zone afro-asiatique et empêche le cours de la division du travail international. Cette politique bien ordonnée profiterait tant aux pays exportateurs qu'aux pays importateurs. D'un autre côté, la protection douanière des industries nationales empêche l'élargissement des débouchés et le progrès industriel dans les pays afro-asiatiques. La politique commerciale à suivre est celle des préférences douanières accordées aux produits manufacturés dans la zone afro-asiatique. Des accords commerciaux pourraient élargir le commerce des articles manufacturés.

Les pays afro-asiatiques peuvent être attirés par les avantages de l'intégration économique régionale. Le développement économique pourrait être régi de façon efficace et raisonnée par le fonctionnement de la spécialisation internationale. La coopération économique afro-asiatique subit les répercussions de la liaison entre les économies de certains pays et des économies en dehors la zone afro-asiatique(1).

CONCLUSION

Au cours des pages qui précèdent, nous nous sommes efforcés d'exposer le rôle des douanes au service de l'économie nationale et internationale. Le tarif douanier a ses instruments traditionnels, mais il est toujours un système fiscal évolutif, car les nouvelles relations internationales n'ont fait que souligner l'insuffisance des instruments économiques traditionnels. Le tarif douanier évolue avec les événements économiques et politiques ; il s'adapte à l'économie dynamique¹. Son importance relative dans le système fiscal est attribuée à sa soumission aux facteurs extérieurs aussi bien qu'à son agissement dans le domaine national. L'Etat veille sur l'économie nationale et en même temps

(1) O.N.U., *Conseil Economique et Social, Rapport No. 3, A.C. 4820 New York, 1962.*

prend en considération les relations économiques internationales. Le tarif douanier est devenu en effet, un instrument de la politique économique nationale qui pourrait passer sur le plan international. Il est à la base des unions douanières et économiques, des marchés communs et zones de libre-échange et d'autres groupements économiques. L'unité économique contribue à l'unité politique ; c'est pourquoi le tarif douanier est considéré comme un instrument tant de la politique nationale que de la politique extérieure.

Le tarif douanier n'est pas seulement un système fiscal mais il est actuellement un système d'application de la politique économique. Il est un instrument de cette politique pour réaliser ses objectifs d'élargissement des importations ou des exportations, de la protection de la production nationale et de pourvoi aux besoins de la consommation. Il est, d'ailleurs, l'instrument d'évolution de la structure économique, la réalisation d'objectifs de plan général du développement économique et permet ainsi, de passer de l'économie arriérée au progrès économique. La politique tarifaire est, en effet, la politique commerciale de l'Etat. Et la politique douanière de la République Arabe Unie et d'autres pays a évolué sous les théories et doctrines économiques et bien sous la dépendance économique et politique comme sous l'émancipation économique et politique.

La tutelle politique, les traités et les capitulations ont eu leur répercussion sur la politique commerciale de l'Egypte. Cette politique n'a pas réalisé son objectif fondamental, soit l'accroissement de la richesse nationale et l'augmentation des ressources de l'Etat. Or les droits de douanes étaient les ressources principales venant après l'impôt foncier. Les droits de douanes étaient d'un taux uniforme sur les importations. Ils étaient aussi appliqués sur les exportations. Les capitulations accordaient aux pays étrangers la clause de la nation la plus favorisée, tandis que d'autres Etats, entre autre les Etats Unis d'Amérique, n'accordaient que la clause de réciprocité.

Les économistes ont passé sous silence, dans la pensée économique, les droits de douanes dans le monde d'orient, surtout dans les pays arabes. D'après El-Kalkachandi on estime que les Arabes ont connu la politique douanière telle qu'elle est reconnue actuellement par les économistes. Il cite, en effet, que dans la doctrine El-Chafei, l'Imam avait le pouvoir d'augmenter le taux de l'impôt jusqu'à plus que le dixième ou de le diminuer au cinquième pour encourager l'entrée des

marchandises ou encore de les exempter s'il y avait intérêt. Mais, en raison de sa situation de dépendance, comme les autres pays arabes, envers l'Empire Ottoman, l'Égypte a suivi une politique commerciale liée par les traités conclus entre la Turquie et les puissances étrangères. C'est ainsi que le taux des droits d'importation était fixé uniformément à 3% ad valorem.

Jusqu'en 1930, l'Égypte était à l'étape de la société traditionnelle d'agriculture. En établissant le tarif douanier promulgué le 14 février 1930, l'Égypte a évolué vers l'étape de la société transitoire, et de celle-ci elle passe avec la Révolution de 1952 à l'étape de la société en voie de développement. La promulgation du tarif de 1930 a été, en effet, un aspect de l'autonomie financière malgré les capitulations. L'objectif du tarif avant 1930 était purement fiscal. Le tarif de 1930 est adapté aux objectifs principaux de la politique douanière et ainsi il a eu les deux fonctions : fiscale et économique. La fonction fiscale a, pourtant, prévalu pour pourvoir aux ressources budgétaires.

L'objectif de la fonction fiscale du tarif a été réalisé dans une grande mesure, mais le tarif douanier est un système fiscal qui est lié étroitement avec le système des prix. Le régime spécifique du tarif n'a pas été adapté aux niveaux des prix durant certaines périodes, ce qui exigeait des modifications à plusieurs reprises. Le commerce international aspire à restreindre ces modifications. Pour ma part, un coefficient de majoration des droits de douane, aurait été loisible. Aussi plusieurs droits d'importation ont été institués hors le tarif douanier, mais de la même nature que celui-ci. Il fallait les unifier et les percevoir en tant qu'un pourcentage ad valorem en plus des droits spécifiques afin de les adapter aux événements économiques et monétaires.

D'ailleurs, le tarif de 1930 a réalisé sa fonction économique au point de vue de la protection de la production nationale. Le tarif ayant été établi était la seule restriction aux échanges commerciaux. L'interventionnisme reposait ainsi sur le tarif douanier pour rectifier le libre-échange et sur l'élévation des droits de douane sur les articles finis et leur réduction sur les matières premières pour protéger les industries nationales ou les encourager. Depuis la deuxième guerre mondiale, le tarif douanier collabore avec les instruments de contrôle directs : contrôle d'importation (contingentement) et contrôle du change. Mais la protection douanière n'a pas reposé sur des bases

économiques, car elle visait l'intérêt de certains producteurs. La détermination des droits de douane n'était pas, d'un autre côté basée sur les règles économiques relatives à la différence entre le prix de revient intérieur et le prix de revient extérieur. La production moins productive a donc remplacé la plus productive. De plus, les exonérations des droits de douane qui avaient été accordées aux produits nécessaires n'ont pas profité aux consommateurs, mais bien les importateurs seuls en profitaient. Les droits de douane n'ont pas suivi le principe des coûts comparatifs, la raison d'être théorique de ces droits. Ils n'ont plus contribué à la satisfaction des besoins des particuliers, telle satisfaction est la raison d'être économique et sociale des droits de douane.

Le tarif de 1930, ayant subi plusieurs modifications, déviait du principe de gradation des taux des droits de douane dans plusieurs positions. La protection douanière s'est élevée au niveau prohibitif. D'ailleurs le dit tarif a été établi d'après le projet de la nomenclature de Genève de 1928. Entre temps, une nouvelle nomenclature internationale, celle de Bruxelles, est établie en 1950 qui est la base de la Nomenclature de la Ligue des Etats Arabes de 1955. Un nouveau tarif se fait pressentir, et ainsi le tarif de 1962 a été établi. Il a visé le problème essentiel de l'économie du pays, soit le bas niveau du revenu national nonobstant les possibilités de son accroissement. C'est pourquoi, le nouveau tarif a pour objectifs de réaliser cet accroissement du revenu national ainsi que la consolidation du progrès économique dans tous les secteurs.

Les droits de douane et les droits d'accise ont une importance relative au sein des impôts indirects qui représentent la plus grande part des ressources budgétaires. Les droits interviennent dans le système des prix et affectent les coûts de vie. Le tarif, comme instrument de la politique économique de la République Arabe Unie, s'est adapté au plan du développement économique et social. Les droits sur les produits de capital ont été réduits ou supprimés, tandis que les droits sur les produits de consommation de luxe ont été élevés afin de restreindre leur importation. Mais la dépense pourrait s'orienter vers les produits locaux, et pour ma part, il serait loisible d'établir un impôt du ressort de l'imposition générale de la dépense, qui serait une taxe unique globale à la production, qui comporterait la taxe sur le chiffre d'affaires, établie dans certains pays, et les droits d'accise. Aussi, il y aurait lieu d'harmoniser les impôts directs et les impôts indirects afin d'assurer l'équilibre du revenu national.

Le développement économique repose essentiellement sur l'évolution de l'infrastructure économique de la société, ce qui comporte l'évolution dans les domaines : culturel, social et hygiénique. La productivité est ainsi assurée dans ses nombreuses sources. Tel est aussi l'objectif économique du tarif, il est, dès lors, à la base du progrès économique. Ceci est prouvé par notre étude des effets du tarif douanier, effets économiques et sociaux dans les différents domaines précités, sans perdre de vue son rôle comme système fiscal et la nécessité de suivre la règle classique de l'égalité ou de la justice de l'impôt. D'après cette règle les articles de luxe sont lourdement imposés tandis que les produits nécessaires sont taxés de droits réduits ou même d'exemption de ces droits. Pour ma part, il serait préférable d'imposer lourdement les articles somptuaires que de prohiber leur importation afin éviter l'évasion tout en assurant les ressources budgétaires.

Le tarif douanier a aussi son rôle dans les régimes douaniers spéciaux ayant pour but l'accroissement des secteurs des services et de l'industrie ainsi que des investissements et de l'emploi, et ce en accordant l'affranchissement des droits de douane. Les économies de la République Arabe Unie sont des économies d'exportation qui font l'objectif de certains régimes spéciaux et le tarif douanier est l'instrument approprié de ces régimes.

La politique de protection douanière a eu pour effet l'accroissement de la production nationale. Mais, pour ma part, cette protection doit être provisoire et non permanente. La permanence aboutit à orienter les éléments de la production, à la productivité à niveau bas et, ainsi, le niveau de l'accroissement du produit national baisse. La protection douanière devrait reposer sur le principe des coûts comparatifs et l'affranchissement douanier devrait aboutir à réduire les coûts de la production afin de réduire le prix de revient des articles destinés à l'exportation qui serait, à son tour, encouragé sans recours aux aides directes. Le niveau de l'accroissement du développement économique serait réalisé par la productivité et l'harmonisation de la production et la consommation. Malgré la collaboration du tarif douanier dans la production, la productivité dans les différents secteurs laisse à désirer et des aides directes à certaines industries continuent.

Il ne faut pas, pourtant, faire du tarif douanier la panacée universelle en matière économique tant nationale qu'internationale. Tant que le marché mondial bénéficie d'une régularité relative et que

règne le dogme de la stabilité monétaire, les droits de douane suffisent à assurer normalement la protection de l'activité nationale. Du jour où les échanges se trouvent affectés par le déséquilibre entre la production et la consommation et par la changement du change, les instruments traditionnels de la politique douanière cessent de jouer leur rôle. Les efforts doivent être tentés pour adapter le tarif à des nouvelles fonctions. Il ne crée ni ne supprime un bien ou un service ; il est uniquement un agent régulateur dont l'action n'est d'ailleurs efficace que dans les conditions normales. Précisément, il ne faut pas considérer le tarif douanier comme un abri où la production nationale serait toujours libre de son sort. Mais l'expérience pourrait servir et du changement de la politique économique serait tiré des réactions des changes sur les courants commerciaux. L'instabilité monétaire préoccupe la pensée économique. L'action sur les changes est devenue un instrument de la politique douanière. La dévaluation résulte généralement à une prime à l'exportation et un renforcement de la protection à l'importation. Théoriquement, la dévaluation favorise la vente à l'extérieur et produit sur les importations les mêmes effets que le relèvement des droits de douane. Pratiquement, une fuite devant la monnaie peut se produire : les achats massifs de marchandises raréfient le marché et font monter les prix ; la demande intérieure absorbe, durant une certaine période, toutes les valeurs réelles disponibles et prive l'exportation de sa matière même.

Du point de vue des importations, le contrôle des change et son corollaire, le contrôle du commerce extérieur, suffisent à assurer la protection douanière, le premier en réglementant la délivrance des devises nécessaires, le second, en contingentant quantitativement les achats. Le tarif douanier, dès lors, n'exerce pas sa fonction économique de protection ; le droit de douane n'est qu'un impôt. Il peut cependant exercer une autre fonction économique : péréquer les prix extérieurs et intérieurs à l'importation ou à l'exportation.

Aussi du point de vue du problème de la liquidité internationale par une réduction des paiements en réduisant les importations, car tout pays, dont la balance des paiements est déficitaire, ne peut pas, dans le court terme, augmenter ses réserves de la liquidité internationale en augmentant ses exportations.

Les instruments de la politique douanière ne résident pas seulement dans les actes souverains dans le domaine intérieur, mais aussi

dan les actes internationaux. Les derniers actes comportent la coopération économique internationale. Au point de vue douanier, les principes généraux de cette coopération se sont concrétisés dans l'abaissement progressif des droits de douane, la suppression des prohibitions et des contingents et l'abandon des pratiques commerciales discriminatoires. Ces principes constituèrent la base des accords internationaux d'une portée mondiale ou régionale. La pensée économique a connu la théorie du développement économique et l'économie internationale a connu la théorie de l'intégration économique et celle des unions douanières. Dans le domaine de l'intégration économique, une zone de libre-échange conviendrait mieux au groupement des pays arabes et des pays africains, car telle zone, comme il a été dit, n'exigerait pas un tarif commun extérieur. En effet, dans le monde arabe, africain et afro-asiatique, le nationalisme prévaut. Le développement économique est, en outre, basé sur les barrières douanières. C'est pourquoi les accords ne sont pas ratifiés par plusieurs Etats arabes ou africains. Des réserves et des exceptions entâchent aussi les conventions qui ont pu être conclues.

Les pays en voie de développement ont intérêt à établir des droits préférentiels, des unions douanières et même des fédérations politiques. Pour ma part, ces unions doivent reposer sur la base d'un plan de développement économique et social. Aussi, un conseil supérieur des douanes devrait être créé dans la République Arabe Unie et les zones de l'unité économique africaine et afro-asiatique, vu le rôle du tarif douanier dans le domaine économique et social, national et international.

LE DROIT PENAL SOCIAL

DERNIERE ETAPE VERS LE DROIT DE DEFENSE SOCIALE

Par

Prof. Dr. A. A. Rached

PREAMBULE

A l'étape actuelle de l'évolution de la pensée pénale et criminologique, on ne saurait qualifier de "défense sociale" le droit pénal traditionnel, la défense sociale étant, — selon sa portée réelle dans l'évolution en question, — une véritable révolte tendant à combattre la double notion de crime et de peine.

Il y a certes plus d'un demi-siècle qu'on parle, tout en traitant le droit pénal éclectique, de "défense sociale", propos qui ont pour aboutissement législatif tangible la loi belge de défense sociale promulguée en 1930 et révisée en 1964. Mais il ne s'agit là que d'une conception très limitée de la "défense sociale", corrélatrice sans nul doute à la théorie positiviste de "l'état dange-reux", conception pouvant d'ailleurs parfaitement co-exister avec le droit pénal, ce qui est en somme le plus heureux et le plus caractéristique de l'éclectisme né sous l'assaut de la révolte positiviste vers la fin du siècle passé.

Tenter un nouvel éclectisme où il s'agirait de combiner le droit pénal éclectique et le "droit de défense sociale" qui vise à le supplanter, nous paraît au contraire une entreprise fort compliquée, pour ne pas dire forcée ou allant à contre sens, comme en témoignent d'ailleurs certaines observations émises au cours des débats qui ont eu lieu dernièrement pendant les XII^e Journées de défense sociale (Juin 1964), dont l'objet était précisément la "Confrontation" du droit pénal classique et "la défense sociale nouvelle".

Dans son inéluctable évolution, le droit pénal est acculé certes à de continuelles concessions qui sont autant d'acquisitions au profit du droit de défense sociale, dernier terme de la dite évolution. Nous traversons précisément cette dernière étape de l'évolution, étape qui pourrait durer assez longtemps, voire très long-

temps et que l'éminent criminaliste, le Conseiller Marc Ancel voudrait intituler "la défense sociale nouvelle", mais que pour notre modeste part, nous voudrions baptiser de "droit pénal social".

Voilà en somme l'idée que nous tâcherons de développer dans la suite de cette contribution succincte, en esquissant successivement la notion originelle du droit de défense sociale, puis les traits marquants du droit pénal social tel que nous le concevons à la lumière des tendances de la législation et de la pratique dans un pays comme le nôtre.

SECTION I — Notion authentique du droit de défense sociale

1 — De même que nous entendons par droit pénal, ou droit criminel, un système juridique compiet tendant à combattre la criminalité au moyen d'un traitement pénal auquel on soumet le délinquant, on entend par droit de défense sociale, — dans son acception idéale, — un système juridico-social visant à assurer la paix en société en palliant tous désordres sociaux dont la criminalité est cortès la manifestation la plus néfaste, et ce en recourant à toute sorte de mesure, à la fois sociale et humaine, pouvant aider à atteindre le but recherché. C'est donc dans le cadre de la légalité, qui est l'une des acquisitions les plus chères de notre civilisation, qu'opère la doctrine de défense sociale, même dans son acception la plus extrémiste, celle notamment préconisée par le Professeur Comte Gramatica.

2 — C'est précisément, et exclusivement, cette doctrine extrémiste qui, à notre sens, — d'accord bien entendu avec son éminent portagoniste, — constitue le fondement philosophique de la notion du "droit de défense sociale". Car il s'agit en l'occurence d'un système juridico-social tout à fait nouveau, qui vise carrément à se substituer au droit pénal, dont la faillite avait été démontrée irréfutablement à la veille de la révolte positiviste il y a bientôt un siècle. Dans ces conditions, il ne saurait être question de "peine" ni même de "crime" dans le domaine du droit de défense sociale. Dans ce domaine, tout se ramène en effet au phénomène de l'antisocialité en général, et aux mesures à la fois sociales et humaines propres à y remédier dans le cadre de la légalité. Là se résume le "postulat" qui se dresse notoirement à l'encontre du principe de la responsabilité qui est le fondement du droit pénal. Sans prétendre vouloir développer, dans ce bref exposé, la doctrine qui fut à la base de la "révolte" de défense so-

ciale, menée au lendemain de la dernière guerre mondiale par l'éminent criminaliste le Professeur Comte Gramatica, — ni vouloir lui fournir de nouveaux arguments, — je me permets cependant de constater que le droit de défense sociale, échafaudé sur cette doctrine originelle, n'est que l'aboutissement inévitable et naturel d'une longue et lente évolution qui embrasse toute l'histoire de la pensée pénale, liée elle-même bien entendu à l'histoire générale de la pensée et de la civilisation humaines.

3 — En effet, la "peine", depuis qu'elle était devenue publique, c'est-à-dire pratiquée par les autorités de l'Etat en vertu du "droit social de punir", n'a cessé d'évoluer vers la fonction sociale en remplacement de la double fonction expiatoire et intimidatoire qui est l'essence même de l'idée de punir. Dans l'antiquité, Platon s'était élevé pour combattre la peine de mort et réclamer la prison à sa place, pensant sans nul doute qu'il s'agissait là d'une mesure sociale permettant de tenter le redressement et le reclassement du malfaiteur. Il y a lieu même de présumer qu'en attaquant la peine de mort, Platon s'opposait à l'idée même de punir, puisque la peine capitale résumait, à son époque, toute la philosophie du châtimement. Quoi qu'il en soit, la lutte contre la peine de mort fut reprise par les philosophes humanistes du XVIII^e siècle, en tête desquels se place l'illustre Beccaria. Il est vrai que la révolte de celui-ci, — la première authentique dans l'histoire de la pensée pénale, — n'aspirait qu'à établir, au nom de la fonction utilitaire, une concordance entre la peine et le délit quant à sa gravité, d'où est née l'école classique qui fait de l'infraction le centre même du droit pénal, mais il n'en demeure pas moins que les coups portés par cette école à la peine de mort servirent d'arguments en faveur de la peine privative de la liberté qui depuis lors est restée le symbole ou le prototype de la peine dans le domaine pénal. Mieux encore, ce fut précisément l'expansion de la "prison" dès la fin du XVIII^e siècle, et le désir d'établir un système pénitentiaire de nature à assurer l'amendement et le reclassement des détenus, qui ont été à l'origine de cette tendance pratique connue sous le nom de l'école pénitentiaire, tendance qui a surgit en France au sein de l'école néo-classique dans la première moitié du siècle passé.

4 — L'école positiviste, — qui fut la seconde révolte authentique dans le domaine pénal, — était venue ensuite porter un coup extrêmement brutal à l'idée de la peine aussi bien qu'au dogme de la responsabilité. Il est vrai que cette révolte fut par la

suite canalisée par les efforts éclectiques, fussent-ils de tendance positiviste (la tiersa scuola) ou de tendance plutôt classique (l'Union internationale de droit pénal). Mais Il n'en reste pas moins que ces bouleversements radicaux ont acculé la "peine" à de nouvelles pertes tant sur le plan philosophique que pratique. A telles enseignes que d'aucuns finirent par crier à la "crise" du droit pénal, et d'autres par résumer l'histoire de cette évolution en un continuel adoucissement, voire une graduelle suppression de la peine.

5 — Ainsi, et de par la nature même de son évolution, la "peine" est vouée à la désuétude. Il en est de même de la notion du "crime" qui y est organiquement liée du fait que l'une et l'autre notions sont les deux pôles du même concept de la responsabilité pénale. Par conséquent, lorsque la révolte de la défense sociale, — la troisième et dernière révolte dans l'histoire pénale et criminologique, — prédit la disparition du droit pénal, elle ne fût que flairer l'aboutissement de la marche normale de l'histoire. Par ailleurs, le droit de défense sociale qui est appelé à se substituer au droit pénal n'est nullement une conception chimérique propre aux imaginations platonniennes d'une société utopique, du moment qu'il s'agit là d'un système légal intégral de nature à sauvegarder la société de toute sorte de désordre au moyen de mesures sociales tant prophylactiques que préventives et de traitement. Ainsi, au lieu de parler de "punir", on parlera de "prévenir", d'amender de rééduquer ou de soigner, — et aux prisons se substituera les établissements de défense sociale, curatif, de réforme ou de travail humain et productif.

6 — Parler d'une suppression radicale du droit pénal, même quant à la terminologie, comme il est préconisé par le Président Gramatica, pourrait certes paraître aux esprits compatissants un peu trop prématuré ; mais on ne saurait le qualifier d'insolite. Même en tant que prématuré, il ne l'est que dans la mesure où toute révolte cherche à précipiter le cours de l'évolution vers l'idéal qui est, dans le domaine qui nous occupe, le règne du droit de défense intégral. A ce propos il convient de relever l'observation émise très souvent par de nombreux partisans, même très convaincus, de la doctrine de défense sociale. Puisque l'évolution en cours — a-t-on fait remarquer — finira doucement par la chute de la "peine" dans un avenir plus ou moins lointain, on comprend mal le fait d'insister, à l'étape actuelle de l'évolution, à éviter même la terminologie pénale. Ne vaudrait-il pas mieux — a-t-on ajouté —

de conserver pendant cette dernière étape, menant au droit de défense sociale intégral, les vieux termes du droit pénal, ne serait-ce que pour mieux gagner la sympathie de l'opinion publique imprégnée d'une fort vieille tradition pénale et pénitentiaire, liée elle-même aux vieilles fonction de la peine, telles que les conçoit encore la conscience populaire qui répugne au crime, blâme son auteur, et s'attend par conséquent à une réaction sociale venant apaiser ce sentiment qui se confond d'ailleurs avec l'idée de justice ? Ce dernier argument se trouve en effet à la base de notre conception du droit pénal, social telle que nous l'exposerons plus loin. Cependant, nous comprenons parfaitement les scrupules qui font que le Président Gramatica tienne solidement à sa position dans cette discussion et fait montre d'une extrême intransigeance. Ce dont il s'agit pour lui c'est de prêcher une foi sociale nouvelle dans la lutte contre le désordre social en général et, en particulier, contre la "criminalité". Or, en fait de foi et le prédication il ne saurait être question de compromis ou de demi-mesures, pas même sur le plan de la terminologie ; car le verbe pourrait empiéter sur le dogme et, partant, altérer l'esprit de la nouvelle foi ou du moins l'entraver. Et c'est précisément en partant de ce même raisonnement que nous penchons à éviter toute confusion, — à l'étape actuelle de l'évolution, — entre le droit pénal et la défense sociale. Ceci étant, nous reconnaissons bien entendu la portée de l'influence exercée par celle-ci sur l'évolution de celui-là, influence que nous entendons afficher en parlant simplement de "droit pénal social". Ainsi, nous arrivons au terme du premier thème de cet exposé.

SECTION II — Traits marquants du droit pénal social

7 — Ici nous ne saurions nous livrer à des considérations philosophiques, ni même prétendre à une notion particulière d'un "nouveau" droit pénal. Tout ce qu'il en est, c'est que nous groupons sous ce titre l'ensemble des solutions adoptées sous l'influence du mouvement contemporain de défense sur le droit pénal éclectique, c'est-à-dire conçu loin de toute spéculation dogmatique précise. En effet, à part le principe de la légalité qui conserve toujours sa vigueur en tant que gage immuable de la liberté individuelle, le double principe de la responsabilité et de la peine rétributive n'a, à l'étape actuelle de l'évolution du droit pénal, qu'une valeur toute symbolique, voire d'opportunité. Le titre "droit pénal social" n'est donc qu'une simple "étiquette" destinée à distinguer cette étape transitoire de l'évolution en question.

8 — Du point de vue théorique, une première constatation est à souligner, à savoir la modeste part du droit pénal social dans la technique juridique. On sait, en effet, que sous l'influence du classicisme qui fait de l'infraction le centre du droit pénal, ne laissant entrevoir la personne du délinquant que sous le rapport de son acte volontaire intentionnel ou non-intentionnel, — c'est-à-dire sa culpabilité, — on en est venu à représenter le droit pénal comme pure matière juridique tendant exclusivement à établir les fondements de l'incrimination et de la responsabilité pénale. Ainsi on avait fini par oublier presque, la tâche primordiale du droit pénal qui est de combattre un fléau social, sinon de traiter un phénomène provoqué par les désordres et les anomalies qui entâchent la vie en société. Ce fut ensuite la révolte positiviste qui était venue illustrer la vraie fonction sociale du droit pénal, et montrer que cette fonction ne saurait être satisfaite qu'à partir et à travers la personne même du délinquant effectif ou éventuel, c'est-à-dire en étudiant "l'homme" vivant en société afin de déceler les diverses causes et pressions qui concourent à l'acculer à l'anti-socialité. Ainsi c'est le délinquant, et non plus l'infraction qui est, dorénavant, le centre de gravité du droit pénal. Les efforts des diverses écoles criminologiques depuis la fin du siècle passé n'ont fait que mettre davantage l'accent sur ce thème, ce qui finit, — même aux yeux des criminalistes classiques, — par réduire considérablement la sphère de la dogmatique juridique, et la contenir dans le seul secteur de la responsabilité pénale des délinquants normaux. Or, même à l'intérieur de ce secteur délimité, — qui continuera certes à constituer le chapitre principal dans le code pénal, — le juridicisme perdra de plus en plus de son ancienne hégémonie, du fait précisément de l'influence du mouvement contemporain de la défense sociale, mouvement qui, dans sa conception originelle, est dirigé contre le fondement même de la dite responsabilité pénale. Ainsi, au sein du droit pénal social, les vieilles et cuisantes controverses doctrinales perdront beaucoup de leur importance de naguère. Et c'est précisément à l'effet d'établir le contraste frappant entre l'esprit dogmatique du droit pénal néo-classique et l'esprit plutôt pragmatique du droit pénal social, — et en guise d'adieu de ma part au juridicisme outrancier d'antan, — que je viens de publier mon article intitulé "quelques controverses saillantes dans la théorie de l'infraction", (1) article qui fournit un specimen éloquent des

(1) Revue l'Egypte Contemporaine, de la Société d'Economie Politique et de Législation d'Egypte. Avril 1966..

subtilités parfois fastidieuses auxquelles mènent la dogmatique juridique dans le domaine pénal.

9 — Cette transformation radicate et foncière sur le plan théorique, touchant la fonction du droit pénal et son centre de gravité, est essentiellement à la base de toutes les réalisations positives qui caractérisent le droit pénal social, de même qu'elle fut sans nul doute à l'origine de la révolte même de défense sociale il y a bientôt un quart de siècle. Socialiser, ou encore subjectiviser le droit pénal, tel est le thème qu'a fait ressortir la dite transformation, lequel thème se rencontre tant sur le plan législatif que dans le vaste domaine de la politique criminelle appliquée. Bien mieux, ce thème nouveau devrait avoir ses échos et répercussions dans les autres domaines qui bien que ne relevant pas du "droit pénal" lui-même en tant que système juridique, en sont pourtant les alliés inséparables, tel que l'enseignement du droit pénal et le barreau au criminel. Nous tâcherons donc, dans cette seconde section d'effleurer ces quelques évocations, et ce en abordant successivement le code pénal social, la politique criminelle sociale et les domaines attenants au droit pénal. Ce faisant, nous n'ignorons pourtant pas que dans le sens le plus large, la politique criminelle pourrait englober tous ces secteurs.

A — Code pénal Social

10 — Une première caractéristique du "code pénal social" est de s'occuper de certaines catégories d'individus que le code classique avait coutume de passer sous silence. Je veux ainsi désigner les anormaux, les délinquants d'habitude et les individus se trouvant dans un état suspect laissant présumer un danger imminent de leur part ; autant de catégories visées en premier lieu par l'école positiviste en parlant de la fameuse théorie de "l'état dangereux". C'est même à l'égard de ces catégories exclusivement que les positivistes parlaient de politique de "défense sociale" et de "mesures de sûreté" tendant, selon les cas, à la ségrégation ou l'élimination, allant même jusqu'à l'extermination. Nous savons, d'ailleurs, que cette conception de la défense sociale fut reprise plus tard, — mais dans un esprit social et humanitaire, et à l'égard des deux premières catégories seulement, — par la loi belge de défense sociale promulguée en 1930 et révisée tout récemment en 1964, loi qui fut la première sur le plan législatif à instaurer les "établissements de défense sociale" destinés à recevoir les catégories visées pour les soumettre à un traitement approprié dans un effort

curatif ou de reclassement et de réadaptation sociale. Le code pénal social ne saurait donc se passer d'envisager, dans un esprit analogue, les trois catégories en question. C'est ainsi que je me félicite d'avoir réussi à soutenir cette tendance au sein de la commission supérieure de révision du projet du nouveau code pénal égyptien, lequel a consacré pour les trois catégories en question un chapitre dans la partie générale ayant pour titre "la défense sociale". Des scrupules pourraient certes être évoqués au sujet de la troisième catégorie, et ce bien entendu en invoquant le principe de la légalité. Cependant, la difficulté est entièrement réglée, et toute appréhension est ainsi apaisée, du fait, d'une part, que les états suspects sont minutieusement délimités par la loi ; et que, d'autre part, l'individu auquel s'appliquerait un de ces cas précis n'est soumis qu'à une mesure purement sociale, conformément à une procédure judiciaire comportant toutes les garanties propres à sauvegarder la liberté individuelle.

11 — Une seconde caractéristique du code pénal social est dans le sens contraire de la précédente. Il s'agit en effet de la délinquance juvénile qu'une saine politique criminelle sociale enseigne de ne point mêler avec la criminalité habituelle. Pareille politique préconise bien entendu la sollicitude quant à l'enfance en général, et ce en partant de la vérité élémentaire, à savoir-que le moyen le plus efficace d'étouffer la criminalité et de s'en prémunir en évitant qu'un enfant se transforme par l'aberration en criminel. Mais la science criminologique, ainsi que les données de l'observation et de la pratique, ont démontré que si les jeunes dévoyés sont traités en tant que délinquants, même dans la phase de l'instruction ou du jugement, ce traitement, — quelque dénué soit-il de tout caractère répressif, — aura sur eux les conséquences les plus néfastes. C'est pourquoi on est actuellement unanime sur la nécessité d'éloigner d'une manière absolue les jeunes, tant dévoyés que vagabonds, du domaine pénal. A ce propos, il est à remarquer que la mise des jeunes, y compris les adolescents, hors le code pénal est un premier pas déjà franchi vers le droit de défense sociale, qui tient précisément à prendre à l'égard de tous les anti-sociaux une position analogue, ce qui signifie en d'autres termes la disparition du code pénal. A remarquer, d'autre part, que l'introduction, au contraire, des anormaux et des cas dangereux prédélictuels dans le code pénal, est un autre pas sur la même voie, bien que ceci puisse paraître paradoxal ; mais l'anomalie n'est qu'apparente.

12 — La théorie de l'infraction, ou plutôt de la responsabilité pénale, demeure certes le chapitre principal dans la partie générale du code pénal social. Mais la subjectivisation de la notion de l'infraction aura pour effet immédiat d'abandonner la vieille classification tripartite des infractions en crimes, délits et contraventions. Tout d'abord, les contraventions ne comportant nullement l'élément "injuste" qui caractérise originellement l'infraction, elles devraient être mises d'emblée hors du code pénal. Quant aux véritables infractions, une seule classification bipartite, basée sur l'élément moral, reste concevable dans le code pénal social; à savoir les infractions intentionnelles qui englobent la totalité des crimes, et les infractions non-intentionnelles qui ne peuvent être que des délits. D'autres effets de la socialisation, — ou plutôt la subjectivisation, — de la notion de l'infraction se font de même sentir à l'égard de certaines théories classiques en cours dans la partie générale du code pénal. Telles sont notamment les théories de la tentative et du délit impossible, de la complicité et de la justification. Il est à noter que tous ces effets sont déjà manifestes dans le projet du nouveau code pénal égyptien, lequel est conçu ostensiblement dans un esprit de défense sociale. Il me sera ainsi d'un intérêt tout particulier de reprendre toutes ces manifestations, avec des développements appropriés, dans une prochaine étude qui serait destinée à retracer les traits du droit pénal social tout au long du dit projet.

13 — Toujours au sein de la partie générale du code pénal, la fonction sociale du droit pénal se manifeste surtout par le maniement des moyens de réaction sociale à l'égard des délinquants pénalement responsables. Une première exigence de la dite fonction sociale est certes d'exclure la peine de mort. Néanmoins, certaines considérations d'ordre religieux ou autre pourraient s'y opposer. Dans ces conditions le droit pénal social peut tolérer la peine capitale dans un domaine extrêmement restreint, en attendant que la pratique finisse par y renoncer, et ce à l'instar par exemple de ce qui s'est passé en Belgique, où cette peine est restée sans recevoir d'application effective depuis bientôt un demi-siècle. La peine de travaux forcés est également incompatible avec la fonction sociale de la peine, le travail humain étant à la base de l'amendement et du reclassement visés par la peine privative de la liberté. Par ailleurs, c'est en partant de cette même idée, concernant la valeur du travail pénitentiaire dans la resocialisation du délinquant, qu'on en est arrivé à condamner les

peines de courte durée d'emprisonnement. Quoi qu'il en soit, le véritable gage d'un usage social de la peine privative de la liberté, dans la phase du jugement, réside dans un large pouvoir d'appréciation que le code devrait assurer au juge, par le jeu du maximum et du minimum en vue de l'individualisation judiciaire. Celle-ci est en effet la première phase effective dans la politique d'individualisation qui est la caractéristique saillante du droit pénal social appliqué.

14 — Il est à remarquer, d'autre part, que le système des circonstances aggravantes est, de par sa nature manifestement punitive, incompatible avec la fonction sociale de la peine. Le code pénal social ne devrait donc y recourir qu'exceptionnellement. Par conséquent on devrait renoncer aux deux fameux systèmes du droit pénal classique, à savoir la récidive en tant que circonstance aggravante, et le cumul des peines — en cas de concours d'infractions — qui n'est au fond qu'une modalité de l'aggravation. Il est vrai que le projet du nouveau code pénal égyptien n'a pas strictement respecté ce commandement. En revanche, l'inconvénient est neutralisé du fait, d'une part, que le juge jouit dans le dit projet d'un très large pouvoir d'appréciation dans la fixation de la peine, — et que d'autre part la peine privative de la liberté s'est vue assigner une fonction d'amendement et de réadaptation sociale, ce qui la transforme finalement en une sorte de mesure éducative dont l'aggravation n'est autre qu'un prolongement de sa durée.

15 — Si la fonction sociale du droit pénal est assurée, dans le code, par l'individualisation judiciaire, elle l'est sur une plus grande échelle par le jeu des "mesures de sûreté" affectées aux délinquants normaux, et que nous distinguons par conséquent des "mesures de défense sociale" destinées aux autres catégories précédemment mentionnées. Les mesures en question pourraient, en effet, servir de substituts à la peine dans bien des cas, produisant ainsi tous les avantages inhérents au fait d'éviter la peine là où elle se montre inutile ou d'un effet néfaste. Tel notamment le cas des peines de courte durée pour certains délits mineurs. Il en est de même, surtout, en cas des infractions que nous prenons plaisir à qualifier de "circonstantielles" du fait qu'elles sont fonction des conditions variables et constamment changeantes de la vie sociale. En effet, rien mieux que les mesures préventives — dont l'interdiction d'exercer l'activité est un exemple éloquent — ne peut réussir à y faire face dans de nombreux cas. En cas de récidive simple ou de concours d'infractions des mesures appro-

priées pourraient également être envisagées en sus de la peine, et ce au lieu de recourir au jeu des circonstances aggravantes dans ces deux cas précis.

16 — Pour ce qui est de la partie spéciale du code, le ton social du droit pénal provient du fait de mettre cette partie du code pénal au service de la politique sociale visant à assurer le bien être de l'ensemble des citoyens. C'est précisément en partant de cette considération, que le tout dernier projet du nouveau code égyptien s'est soucié de la délinquance économique. A cet égard il a pourtant fait une louable discrimination entre les infractions économiques à caractère circonstanciel et celles revêtant, au contraire, un caractère de constance du fait qu'elles comportent une agression contre les fondements mêmes de la politique économique dictée par le régime socialiste arabe, et non seulement contre certaines applications secondaires de cette politique. Les infractions de ce genre sont en effet les seules à retenir dans la partie spéciale du code, tandis que les autres "circonstantielles" restent du domaine des lois pénales spéciales.

17 — Par ailleurs, la délinquance circonstancielle en général, mérite, du droit pénal social, une attention toute particulière. Il s'agit là, en effet, d'un nombre toujours accru de délits, créés par les lois ou règlements organisant certains domaines de l'activité sociale, lesquels sont naturellement variables d'un pays à l'autre, de même qu'ils sont continuellement en changement suivant les circonstances. Ce n'est donc plus la criminalité traditionnelle, comportant une agression et entraînant des victimes qui fut le point de mire des deux premières révoltes dans l'histoire pénale, celle de Beccaria et celle de l'école positiviste. La délinquance circonstancielle est en effet, de par sa définition, le produit des conditions de la vie en société à une époque donnée. L'école classique de Beccaria et même l'école positiviste ne pouvaient donc être saisies de la délinquance circonstancielle caractéristique de notre temps en général ; moins encore de celle en rapport avec les conditions particulières de la vie dans un pays déterminé. Quoi qu'il en soit, la délinquance circonstancielle est un domaine où la prévention l'emporte sur la répression, de même que les mesures, voire les sanctions civiles, pourraient se substituer aux peines dans bien des cas ; à telles enseignes qu'on pourrait, à cet égard, établir un certain rapprochement entre les délits de ce genre et les contraventions. Tel est, par exemple le cas de nombreux délits économiques, des délits provus par les textes réglementant le système

du rationnement ou du prix forcé de certaines denrées, des délits contre la propriété littéraire et artistique, des délits concernant les armes et munitions ou ayant rapport aux stupéfiants, etc ... Pareil domaine intéresse donc, au premier chef, l'école de défense sociale; et il serait particulièrement intéressant que, — dans le cadre de la politique de défense sociale, — la S.I.D.S. consacre l'une de ses assises à l'étude du phénomène de la délinquance circonstancielle dans son ensemble. De toutes façons, vu le caractère aléatoire de la dite délinquance, il serait fastidieux que le code pénal social se livre à gonfler sa partie spéciale par des "infractions" sujettes à une continuelle révision, laquelle pouvant aller même parfois jusqu'à la suppression.

B — Politique criminelle sociale

18 — La politique criminelle appliquée est le champ d'action par excellence de la doctrine moderne de défense sociale. La preuve en est que "la défense sociale nouvelle", doctrine magistrale du savant conseiller Marc Ancel, est essentiellement une politique criminelle imprégnée par l'idéologie de la défense sociale. C'est pour cela d'ailleurs que je ne saurais recommencer à broser, dans cet exposé, les traits d'une politique criminelle sociale, à moins de reproduire la majorité des enseignements avancés par cet éminent criminaliste il y a déjà douze ans. Ainsi je me contenterai de souligner quelques idées majeures qui caractérisent particulièrement la dite politique à l'étape transitoire actuelle que nous appelons "droit pénal social".

19 — L'individualisation est sans nul doute le thème principal qui domine toute politique criminelle sociale. Il s'agit en l'occurrence de l'individualisation réaliste, qui doit commencer dès la phase de l'instruction préparatoire par l'examen personnel du prévenu, et s'achever par l'individualisation du traitement dans la phase pénitentiaire. Sans cette individualisation positive, les prescriptions du code pénal, quant à la fonction sociale de la peine et l'individualisation judiciaire, resteraient sans effet. C'est ainsi que le système pénitentiaire devra prévoir une classification réaliste des condamnés, de même qu'une spécialisation des établissements pénitentiaires et de défense sociale, en accord avec cette classification laquelle se fera dans les "centres d'observation" où les condamnés sont soumis à un examen serré tant du point de vue social que médical, mental et psychologique. D'autre part, l'indivi-

dualisation sur le plan du travail pénitentiaire est l'unique moyen de transformer la peine privative de la liberté en une véritable mesure d'amendement, assurant le reclassement et la réadaptation sociale. Bref, Au sein du droit pénal social la peine perd en réalité sa signification originelle, puisqu'on pourrait parler indifféremment de peine et de mesure de défense sociale. Là on pourrait encore apercevoir un pas franchi sur la voie du droit de défense sociale.

20 — Un second thème, propre à une saine politique de défense sociale, est le patronage post-pénitentiaire des libérés venant de purger une assez longue peine privative de la liberté. En effet quelque soit l'efficacité de l'individualisation tant judiciaire que du traitement, une rechute du libéré est toujours à craindre s'il ne bénéficie pas, aussitôt libéré, d'un patronage officiel, auquel s'étendrait même le contrôle judiciaire. Pareil système servirait, pour ainsi dire, "d'écluse" qui facilite le passage de la vie pénitentiaire à la vie libre, en même temps qu'il fournit tous les moyens propres à assurer une prompte réadaptation sociale. Le patronage ainsi compris, étant en parfaite harmonie avec les principes du socialisme arabe en vigueur dans notre pays, il est à souhaiter qu'il verra le jour dans un avenir prochain.

C — Domaines attachant au droit pénal

21 — Sous le signe du droit pénal social, la justice pénale ne saurait demeurer une justice purement répressive, consistant à mesurer la peine à infliger au délinquant convaincu d'une infraction d'après le degré de sa culpabilité. Bien au contraire il s'agit en l'occurrence d'une justice sociale en parfait accord avec la fonction sociale assignée au droit pénal à l'étape actuelle de son évolution. La mission de l'avocat au criminel est appelée de même à subir une transformation analogue. En effet, tant que le droit pénal revêt son caractère répressif classique, on ne peut s'attendre, logiquement, de la part du défenseur à ce qu'il fasse autre chose qu'essayer par tous les moyens d'épargner au prévenu l'infliction d'une peine, ou du moins l'atténuer si la condamnation est inévitable. Par contre, la conception sociale de la justice pénale aura pour conséquence logique de doter, en même temps, la mission de l'avocat d'un caractère social. En effet, selon cette conception, la défense devrait s'assigner le même but que celui du tribunal, une fois l'inculpé est convaincu de son forfait. Ainsi l'avocat devrait assister

le tribunal dans ses efforts en vue de prospecter la véritable personnalité de celui-ci, prélude indispensable à l'individualisation tant judiciaire que du traitement. Autrement dit, sous le signe de la justice pénale sociale, l'avocat occupe un rang qui ne le cède en rien à celui du ministère public, et cesse par conséquent de jouer le rôle traditionnel de partie adverse face à celui-ci, lequel rôle implique l'existence d'une adversité entre le prévenu et la société.

22 — Un autre domaine afférent au droit pénal est celui relatif à son enseignement dans les facultés de droit et autres instituts similaires. En effet l'évolution qui a abouti à l'étape sociale actuelle du droit pénal requiert nécessairement une évolution pareille des programmes d'études juridiques dans ce domaine. L'unique solution pour entreprendre une telle évolution serait d'incorporer, dans des programmes judicieusement coordonnés, des éléments de la criminologie et autres sciences criminelles sociales et expérimentales dans l'étude du droit criminel sous son double aspect de règles de fond et de procédure. L'évolution en question aura le double mérite d'impulser l'étude du droit pénal dans l'orientation sociale conforme à sa véritable fonction, et d'enrichir les magistrats et les avocats à l'avenir du minimum de culture technico-juridique indispensable à la bonne gestion de la justice pénale sociale.

CONCLUSION

Au terme de cet exposé, et afin de lui donner une conclusion, je me permets de résumer les idées principales que j'ai entendu mettre en relief.

(1) Dans son acception originelle, la défense sociale est une doctrine qui vise à la substitution du "droit de défense sociale" au droit pénal traditionnel dans un avenir plus ou moins lointain. Il ne s'agit pas là d'une conjecture utopique, mais plutôt d'une réalité historique. En effet, le droit de défense sociale est un système juridique qui reconnaît l'existence du désordre social, et cherche seulement à y remédier, — en plus des mesures de prévention générales, — par des mesures sociales au lieu des peines, celles-ci étant vouées à la disparition comme le montre indéniablement l'histoire du droit pénal et ses institutions. Ceci revient à dire que le droit de défense sociale est un idéal vers lequel se dirige toute législation sociale saine et progressiste. Admettre qu'il faudrait

attendre même un siècle avant de voir se réaliser cet idéal dans son intégralité, n'est point pour déconcerter ses adeptes, si l'on se souvient que depuis la révolte positiviste il ne s'est pas encore écoulé un siècle pour en arriver à l'étape actuelle du droit pénal social qui est un pas bien avancé sur la voie du droit de défense sociale.

(2) L'étape actuelle de l'évolution du droit pénal est marquée certes par une influence toujours accrue de la doctrine de défense sociale. Cela est évident sur le plan de la politique criminelle appliquée, qui se transforme incessamment en une véritable politique de défense sociale. Mais comme le système juridique reste un système de droit pénal, nous avons jugé opportun de donner à cet état de choses le titre de "droit pénal social", lequel continuera certes à s'inspirer de l'idéologie de défense sociale jusqu'au jour où il disparaîtra par l'étiollement, laissant la place au droit de défense sociale intégral. L'étape du droit pénal social serait donc, à notre sens, la dernière étape préparatoire à l'avènement du droit de défense sociale, qui suppose une société déjà assainie, où on aura maîtrisé les causes de la délinquance due à des conditions sociales malsaines.

(3) L'éminent criminaliste le Conseiller Ancel semble avoir vu les choses sous un autre jour. Ainsi il a jugé que cet accouplement entre le droit pénal traditionnel et la politique de défense sociale constituerait "la défense sociale nouvelle" ; ce qui laisse présumer que ce nouvel eclectisme représente le terme de l'évolution du droit pénal. Or, c'est précisément afin de prévenir pareille conjecture que nous avons plutôt opté pour le "droit pénal social" en tant que dernière étape vers le droit de défense sociale. Nous pensons d'ailleurs que cela éviterait des malentendus, des scrupules, du scepticisme ou de l'inquiétude, tels que l'éminent criminaliste en a lui-même relevés tout au long des préliminaires de son ouvrage magistral, et qu'on en a soulevés plus tard au cours des débats de la confrontation du droit pénal classique et de la "défense sociale nouvelle" il y a deux ans. Eviter, — à l'étape actuelle de l'évolution, — la fusion du droit pénal et de la défense sociale préviendrait surtout qu'on se fasse de celle-ci une notion erronée ou du moins équivoque. Par conséquent à l'étape du droit pénal social il ne saurait être question que d'une politique et nullement d'un système juridique de défense sociale.

(4) A part quelques particularités dues à la réalité des conditions sociales dans un pays comme le nôtre, le droit pénal social ne saurait donc différer, quant à sa conception, du droit pénal tel qu'il est pratiqué actuellement dans les pays avancés. Sa politique criminelle n'est d'ailleurs autre chose que la politique de défense sociale dont l'idéal est "la défense sociale nouvelle". Et c'est vers cette politique précisément que tendent tous les efforts qui eurent pour point de départ le "programme minimum" de la Société Internationale de Défense Sociale.