

V. LES GRANDS ENJEUX DE LA POLITIQUE FISCALE DANS LES PAYS DE L'OCDE

Les économies modernes de la zone de l'OCDE se sont fixé des objectifs économiques et sociaux fondamentaux qui nécessitent des dépenses publiques elles-mêmes financées principalement par l'impôt. Or, la fiscalité se répercutant inévitablement sur la plupart des aspects de l'activité économique, sa conception requiert un soin tout particulier, de même que son niveau et donc celui des dépenses qui y sont liées. Trois caractéristiques de la fiscalité sont essentielles. *Premièrement*, dans la mesure où la fiscalité influe sur les incitations, elle peut fausser les comportements des consommateurs, producteurs ou travailleurs d'une façon propre à nuire à l'efficacité économique. Il faut prendre en compte ces effets lorsqu'on évalue les coûts et avantages des dépenses publiques à financer. *Deuxièmement*, la répartition de l'incidence de la fiscalité sur la population soulève des problèmes d'équité ou de justice qui jouent un grand rôle, même s'il en résulte des pertes d'efficacité économique. *Troisièmement*, les aspects pratiques de l'applicabilité de la législation fiscale et les coûts de respect des obligations fiscales sont importants, d'autant qu'ils influent sur l'efficacité du système fiscal et son image d'équité auprès du public tout en subissant l'influence. Comme on l'exposera plus en détail dans l'encadré V.1, l'enjeu fondamental pour la politique fiscale est d'établir le meilleur équilibre possible entre ces trois éléments.

Le système fiscal doit concilier trois impératifs : efficacité économique, équité et applicabilité

Ces deux dernières années, l'OCDE a examiné le système fiscal d'un certain nombre de pays Membres – douze au total – dans le cadre de ses *Études économiques*, à partir d'un cadre analytique commun¹. S'il est vrai que les problèmes de politique fiscale sont très divers dans ces pays, les recommandations et leurs motivations peuvent être très utiles pour les autres pays de l'OCDE². On fera dans ce document la synthèse des principaux enseignements. Après un bref aperçu des grandes évolutions des recettes fiscales, on s'attachera aux possibilités d'amélioration des systèmes fiscaux :

On peut tirer d'utiles leçons de l'expérience des pays

- en réduisant les distorsions des comportements économiques dues à la taxation de l'épargne et des activités d'entreprise ;
- en établissant un meilleur équilibre entre l'efficacité et l'équité dans l'imposition du travail et de la consommation ;
- en améliorant l'efficacité du recouvrement de l'impôt et l'application des dispositions fiscales ainsi que l'attribution des pouvoirs fiscaux aux collectivités territoriales.

1. Il s'agit des pays suivants (dans l'ordre chronologique) : Mexique, Suisse, Japon, Pologne, Espagne, République tchèque, Norvège, Corée, Grèce, Nouvelle-Zélande, Islande et Portugal. Voir les différentes *Études économiques* de l'OCDE (les pays prochainement examinés seront les États-Unis et la Finlande). On a également pris en compte les examens *ad hoc* de politique fiscale des *Études économiques* du Canada (1997), de l'Autriche (1998) et de la Suède (1999). Van den Noord et Heady (2001) en présentent une synthèse.

2. Pour couvrir un plus grand nombre de pays, un examen approfondi des politiques fiscales des pays de l'Union européenne a été mené, voir Joumard (2001). Cet examen concerne tout particulièrement les pays de l'Union européenne qui ne sont pas cités ci-dessus et met en lumière un certain nombre de questions de fiscalité spécifiques à l'Union européenne.

Encadré V.1. Principes généraux de la politique fiscale

La conception de la fiscalité est liée à la fois à la nécessité d'obtenir des recettes et à des considérations d'efficacité, d'équité et d'applicabilité. Si la seule préoccupation devait être de minimiser les pertes d'efficacité économique qui résultent de la fiscalité, l'impôt devrait être conçu de manière à ne pas avoir d'incidence sur les comportements économiques. Plus précisément, il pourrait s'agir d'un forfait ou d'un impôt rattaché à des assiettes fiscales sur lesquelles le contribuable ne peut pas agir, par exemple les ressources naturelles et les terrains non bâtis. Un tel système fiscal éviterait les distorsions des comportements économiques, mais il ne procurerait pas suffisamment de recettes pour financer les dépenses socialement utiles et ses conséquences du point de vue de l'équité seraient également contestables. Il existe un critère plus utile : il faut que le système fiscal soit aussi neutre que possible, c'est-à-dire minimise tout ce qui peut favoriser ou défavoriser un certain choix économique. Dans la pratique, cela veut dire que le système fiscal doit essentiellement s'appuyer sur de larges assiettes fiscales de revenu et de dépense et comporter des écarts minimaux entre les taux d'imposition qui peuvent être appliqués. En gros, sauf raison impérieuse d'agir autrement (voir ci-après), on peut améliorer l'efficacité : *i*) en élargissant l'assiette de l'impôt par élimination des exemptions et des régimes spéciaux, *ii*) en aplanissant les barèmes de taux et *iii*) en intégrant ou en harmonisant les différents barèmes afin d'éviter les failles.

Toutefois, la neutralité ne doit pas nécessairement être une considération primordiale ; d'autres facteurs peuvent être utilement pris en compte :

- Les pouvoirs publics peuvent être à même d'augmenter le potentiel de recettes du système fiscal en taxant plus lourdement certaines opérations. Par exemple, dans certaines circonstances, il peut être efficace d'imposer plus fortement les opérations/produits dont l'élasticité-prix est relativement faible¹.

- Il peut être souhaitable d'utiliser le système fiscal pour améliorer le bien-être en remédiant à des défaillances du marché. On peut ainsi taxer les produits auxquels sont associés des externalités négatives comme l'alcool, le tabac et les substances polluantes telles que les combustibles fossiles. Lorsque la demande de ces produits est inélastique, cette mesure peut être avantageuse en termes de recettes et permettre ainsi de diminuer d'autres impôts engendrant des effets de distorsion². S'il est vrai que les défaillances du marché peuvent justifier des allègements d'impôt en faveur des activités dont le rendement social est élevé (par exemple, la R-D et la formation), il faut néanmoins évaluer les avantages au regard de la nécessité d'augmenter d'autres impôts qui engendrent davantage de distorsion.
- En permettant que les impôts soient différents d'une collectivité locale à l'autre, on peut faire en sorte que l'offre de biens et services publics locaux réponde aux préférences et aux situations particulières, mais différentes, des populations concernées – sachant que les opinions sont divergentes d'un pays à l'autre quant à l'efficacité d'une décentralisation de l'impôt³.
- Le système fiscal a une incidence sur la répartition des revenus et peut avoir un rôle à jouer dans la réalisation des objectifs d'équité. La perte corrélative de neutralité, due par exemple à une imposition progressive, peut se traduire par une moindre efficacité mais contribuer à améliorer la perception de la population quant à l'équité du système⁴.
- Il faut maintenir à un bas niveau le coût de respect de la législation fiscale, ce qui exige que cette dernière soit claire et surtout pas inutilement complexe. En règle générale, neutralité et simplicité vont de pair, mais, dans certains cas, une perte de neutralité fait gagner en simplicité, par exemple lorsqu'on exonère des revenus difficiles à évaluer comme les avantages extra-salariaux ou la valeur locative estimée pour les logements occupés par leurs propriétaires.

1. Selon le principe connu dans les ouvrages spécialisés sous le nom de « Règle de Ramsey », la « charge excédentaire » (ou la perte d'efficacité) est minimisée si le produit des taux d'imposition et des élasticités au prix est égalisé entre tous les éléments imposables.

2. Dès lors que ces recettes n'ont pas été affectées à des programmes de dépenses (environnementales) ; voir le chapitre VI, « Pour une croissance écologiquement viable : l'expérience des pays de l'OCDE ».

3. Voir à ce sujet P. Atkinson et P. van den Noord (2001).

4. L'équité est subjective, mais ce qui importe, c'est la façon dont elle est perçue. Un système fiscal plus neutre entraîne généralement une plus grande équité « horizontale », qui consiste à faire en sorte que les individus se trouvant dans la même situation économique paient un impôt d'un même montant. Toutefois, les pouvoirs publics doivent souvent arbitrer entre la neutralité et l'équité « verticale », qui exige que les individus à plus hauts revenus paient un impôt plus élevé en proportion de leur revenu.

Grandes évolutions des recettes fiscales et de la structure de la fiscalité

Comment mesurer la pression fiscale ?

La mesure de la pression fiscale est une question controversée. Le critère le plus couramment utilisé, le rapport des prélèvements obligatoires au PIB, n'est qu'un indicateur assez fruste, et ce pour plusieurs raisons³ :

- Le cadre institutionnel, différent d'un pays à l'autre, influe sensiblement sur le rapport prélèvements obligatoires/PIB tout en n'ayant guère d'incidence sur les effets de distorsion dus à la fiscalité. Par exemple, on constate des différences entre pays et dans le temps pour ce qui est de la taxation des revenus prenant la forme de transferts, la répartition entre subventions et dépenses fiscales (mesures ciblées d'exonération, de déduction et de crédit d'impôt) et le montant de l'impôt acquitté par le secteur public même⁴.
- On constate en revanche que certains impôts ont davantage de répercussions sur les comportements économiques – c'est-à-dire constituent davantage une « charge » – que d'autres. C'est pourquoi il est utile d'examiner la répartition des recettes fiscales en fonction de la source de l'impôt. En outre, différentes formes d'impôt peuvent interagir et faire nettement diverger les taux marginaux effectifs d'imposition de certaines catégories de la population et influencer ainsi fortement sur leurs choix économiques. L'OCDE a calculé ces taux marginaux et les a utilisés pour évaluer les systèmes fiscaux⁵.
- Pour se prononcer sur la pression fiscale, il faut se situer dans un contexte plus large, en prenant en compte les « charges » découlant des réglementations qui obligent le secteur privé à fournir une protection sociale ou des biens et services publics en lieu et place des pouvoirs publics.

Malgré ces réserves, le rapport prélèvements obligatoires/PIB est très utile en tant que « facteur d'échelle » : dans la mesure où le système fiscal influe sur l'efficacité économique, son coût augmentera probablement en fonction du degré auquel les agents économiques sont exposés à la fiscalité.

Le rapport prélèvements obligatoires/PIB a eu tendance à s'alourdir jusqu'à une période récente...

L'évolution des recettes fiscales en pourcentage du PIB dans les pays de l'OCDE depuis 1965 est présentée dans le tableau V.1. Le graphique V.1 donne une vue d'ensemble de la situation en 1998. Les traits saillants sont les suivants :

- Le rapport prélèvements obligatoires/PIB a connu une évolution à la hausse pratiquement constante depuis 1965 dans la majeure partie de la zone de l'OCDE, mais cette tendance pourrait avoir pris fin depuis quelque temps.
- Très peu de pays ont systématiquement résisté à cette tendance à long terme. Il n'y a qu'aux Pays-Bas que le rapport prélèvements obligatoires/PIB est actuellement inférieur à son niveau de 1975 et c'est seulement dans trois pays, à savoir les États-Unis, le Mexique et le Royaume-Uni, que les recettes fiscales ont évolué quasi parallèlement au PIB sur longue période.

3. Voir OCDE (2000a).

4. Voir, par exemple, Adema (2000).

5. Voir, par exemple : OCDE (1991, 1994, 1999a et 1999b).

Tableau V.1. Recettes fiscales totales en pourcentage du PIB

	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1998	1999 ^a
Australie	22.4	22.9	26.6	27.4	29.1	29.3	29.4	29.9	..
Autriche	33.9	34.9	37.7	39.5	41.6	40.2	41.5	44.4	44.3
Belgique	31.1	35.7	41.6	43.1	46.3	43.1	44.8	45.9	45.4
Canada	25.9	31.2	33.1	32.0	33.1	36.1	35.7	37.4	..
République tchèque	..	..	..	..	..	..	40.1	38.3	37.5
Danemark	29.9	40.4	41.4	44.0	47.4	47.1	49.4	49.8	50.6
Finlande	30.3	32.5	37.7	36.2	40.0	44.7	45.0	46.2	46.5
France	34.5	35.1	36.9	40.6	43.8	43.0	44.0	45.2	46.0
Allemagne ^b	31.6	32.9	36.0	33.1	32.9	32.6	38.2	37.0	37.7
Grèce ^c	18.2	20.9	21.0	24.0	28.6	29.4	31.7	35.7	37.1
Hongrie	..	..	..	..	..	..	42.4	38.7	37.0
Islande	26.2	27.0	29.6	29.2	28.4	31.4	31.2	33.6	35.4
Irlande	24.9	29.9	30.2	31.5	35.1	33.6	33.1	32.3	31.9
Italie	25.5	26.1	26.2	30.3	34.4	38.9	41.2	42.7	43.0
Japon	18.3	19.7	20.9	25.4	27.6	30.9	28.4	28.4	27.7
Corée	..	..	15.2	17.7	16.9	19.1	20.5	21.1	23.8
Luxembourg	27.7	28.9	39.6	40.8	45.3	40.8	41.9	41.5	42.1
Mexique	..	..	..	16.2	17.0	17.3	16.6	16.0	16.5
Pays-Bas	32.8	37.1	43.0	43.4	42.4	42.8	42.0	41.0	40.3
Nouvelle-Zélande	24.7	27.4	31.1	33.0	33.6	38.1	37.6	35.2	..
Norvège	29.6	34.9	39.9	42.7	43.3	41.8	41.5	43.6	41.8
Pologne	..	..	..	..	..	..	39.9	37.9	..
Portugal	15.8	19.8	21.3	24.6	27.1	29.6	32.7	34.2	34.5
Espagne	14.7	16.9	19.5	22.9	27.6	33.0	32.8	34.2	35.1
Suède	35.0	39.8	43.4	47.1	48.3	53.7	47.6	52.0	52.1
Suisse	19.6	22.5	27.9	28.9	30.6	30.9	33.5	35.1	35.1
Turquie	10.6	12.5	16.0	17.9	15.4	20.0	22.6	28.6	31.8
Royaume-Uni	30.4	37.0	35.4	35.4	37.7	36.0	35.2	37.2	36.6
États-Unis	24.7	27.7	26.9	27.0	26.1	26.7	27.6	28.9	..
Total de l'OCDE									
Moyenne non pondérée	25.8	28.9	31.1	32.1	33.8	35.0	36.1	37.0	37.3
Moyenne pondérée ^d	23.1	25.4	26.7	28.3	29.1	30.3	31.9	32.8	33.0
Union européenne									
Moyenne non pondérée	27.8	31.2	34.1	35.8	38.6	39.2	40.1	41.7	42.1
Moyenne pondérée ^d	29.1	31.6	33.4	34.6	36.8	37.7	39.4	40.3	40.7

a) Les données de 1999 sont des estimations.

b) Allemagne unifiée à partir de 1991.

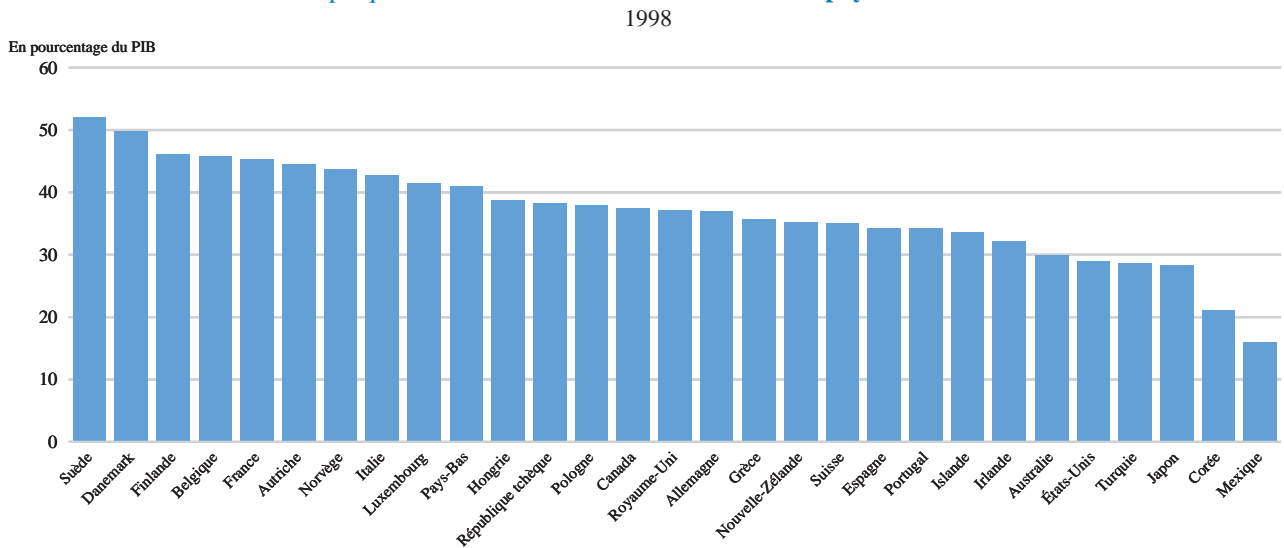
c) Les données pour 1998 et 1999 sont fondées sur une soumission des autorités nationales.

d) La pondération est fondée sur le PIB et les parités de pouvoir d'achat de 1995. Pour 1998 et 1999, la moyenne est calculée en utilisant les dernières données disponibles.

Source : OCDE, *Statistiques des recettes publiques*, 1965-1999.

- Un petit nombre d'autres pays, y compris l'Irlande, le Japon, la Nouvelle-Zélande et la Suède, sont parvenus à réduire leur taux de prélèvements obligatoires par rapport au sommet qu'il avait atteint en 1985 ou 1990, mais assez faiblement. Pour les pays en transition, on ne dispose que de données relativement récentes, qui montrent néanmoins que ces pays enregistrent également une baisse du taux de prélèvements obligatoires, bien que cela puisse refléter en partie une érosion des bases d'imposition au cours du difficile processus de transition.
- Dans l'Union européenne, le taux de prélèvement obligatoire dépasse en moyenne 40 pour cent du PIB, niveau généralement supérieur à ceux observés dans les autres régions. En dehors de l'Europe, seuls le Canada et la Nouvelle-Zélande ont des taux de prélèvement obligatoire supérieurs à 30 pour cent.

Graphique V.1. Recettes fiscales totales dans les pays de l'OCDE



Source : OCDE, *Statistiques des recettes publiques, 1965-1999*. Le chiffre de la Grèce est fondé sur une soumission des autorités nationales.

On observe actuellement une diminution dans de nombreux pays. Cela tient pour une large part à l'évolution des dépenses publiques⁶, bien que, du fait de l'assainissement budgétaire opéré durant les années 90, le succès obtenu par un certain nombre de pays dans la réduction des dépenses en proportion du PIB ne se traduise pas encore par une baisse du taux de prélèvements obligatoires. De plus, une conjoncture favorable a contribué à l'augmentation des recettes fiscales en pourcentage du PIB en dépit des mesures de baisse des impôts qui ont été prises dans un grand nombre de pays.

L'évolution à la hausse des taux de prélèvements obligatoires a pris surtout la forme d'un alourdissement des cotisations de sécurité sociale (graphique V.2). Cela tient au développement des systèmes d'assurances sociales, financés en grande partie par ces cotisations, en particulier en Europe. La hausse de l'impôt sur le revenu des personnes physiques a également joué un grand rôle, mais elle a surtout eu lieu jusqu'en 1975. L'impôt sur les sociétés et l'impôt sur le patrimoine, pour lesquels la mobilité géographique potentielle de la base d'imposition intervient davantage que pour les cotisations de sécurité sociale, ont augmenté faiblement, de même que les impôts sur les biens et services.

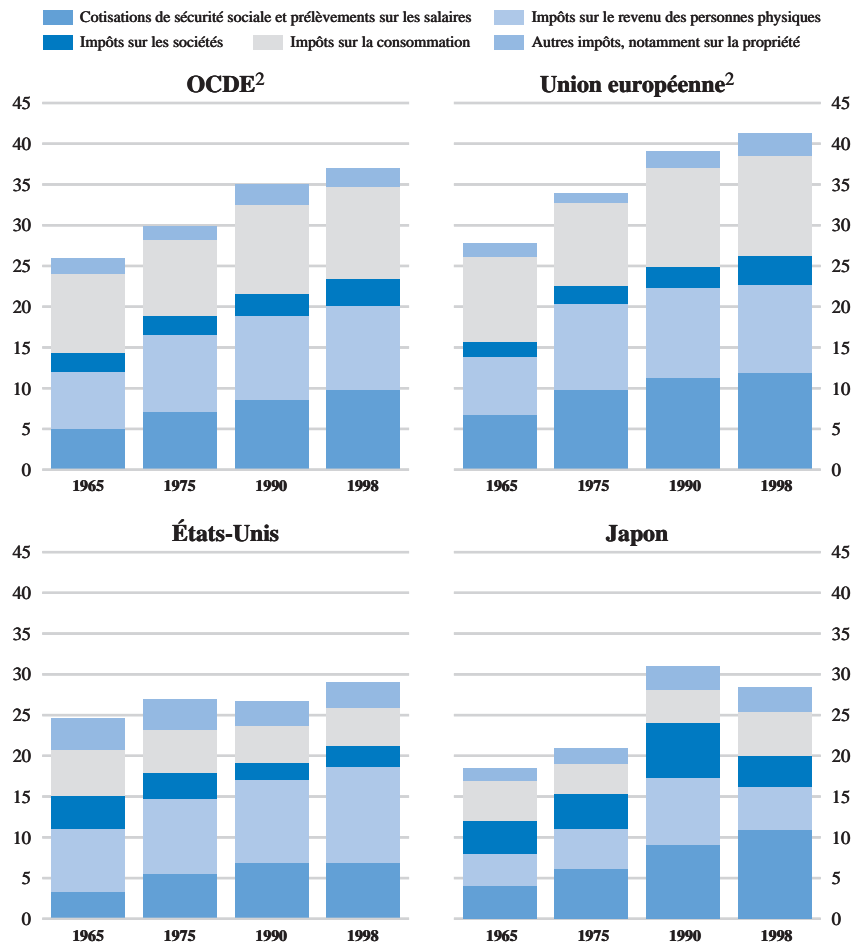
La grande majorité des recettes fiscales – plus de 80 pour cent – provient actuellement de trois grandes sources d'importance à peu près égale : l'impôt sur le revenu des personnes physiques, les impôts sur les biens et services et les cotisations de sécurité sociale. Toutefois, la situation est très variable d'un pays à l'autre quant à l'importance relative des diverses sources de recettes fiscales (graphique V.3). Par rapport à la moyenne pour la zone de l'OCDE, l'Union européenne s'appuie davantage au total sur les impôts à la consommation et les cotisations de sécurité

... les cotisations de sécurité sociale ayant couvert l'essentiel de l'augmentation des besoins en recettes

6. Voir Atkinson et van den Noord (2001).

Graphique V.2. Évolution de la composition des recettes fiscales¹

En pourcentage du PIB



1. La prudence s'impose pour l'interprétation des chiffres du graphique V.2. La ventilation de l'impôt sur le revenu des personnes physiques et de l'impôt sur les sociétés peut se révéler trompeuse pour deux raisons. Premièrement, un grand nombre de pays de l'OCDE pratiquent une certaine forme d'intégration de ces deux impôts, de sorte qu'une fraction de l'impôt sur les sociétés est remboursée aux actionnaires à travers une réduction de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Cela se traduit dans les statistiques par une diminution des recettes provenant de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, mais on pourrait tout aussi bien considérer qu'il s'agit d'une réduction des recettes de l'impôt sur les sociétés. Deuxièmement, les pays de l'OCDE ne se trouvent pas dans la même situation en ce qui concerne le nombre d'entreprises constituées en société. Par exemple, les entreprises allemandes sont bien moins souvent constituées en société que les entreprises des États-Unis. Cela veut dire que, pour l'Allemagne, la part des recettes fiscales provenant de l'impôt sur les sociétés est bien plus faible, même si les impôts sur les revenus des entreprises sont au total plus élevés.

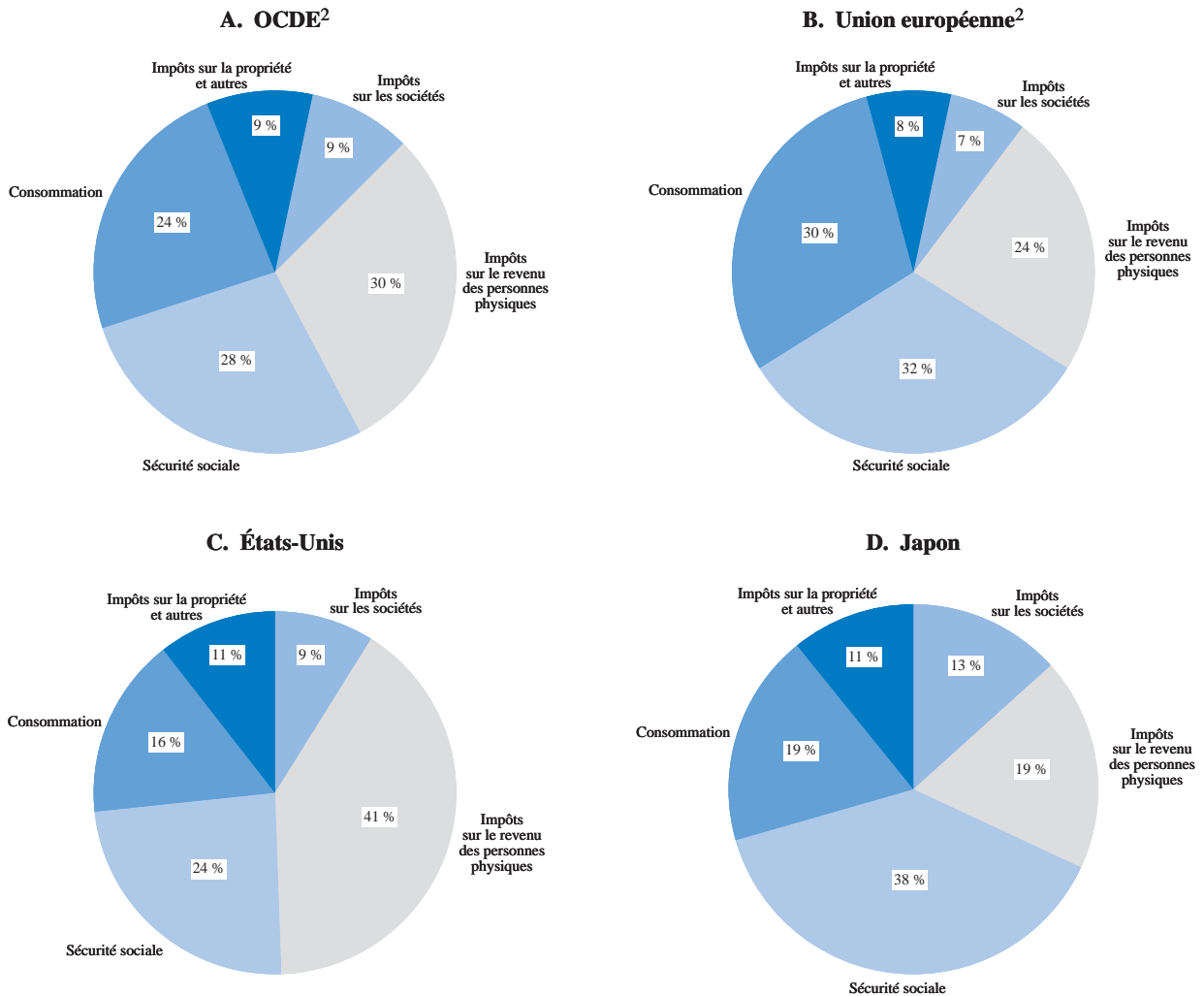
2. Moyenne non pondérée.

Source : OCDE, *Statistiques des recettes publiques*, 1965-1999.

sociale et moins sur l'impôt sur le revenu des personnes physiques. En revanche, les recettes sont supérieures aux États-Unis pour l'impôt sur le revenu et les impôts immobiliers, mais inférieures pour les impôts sur la consommation et les cotisations de sécurité sociale. Le Japon rappelle les États-Unis pour la faible part des impôts à la consommation, mais la part de l'impôt sur le revenu des personnes physiques y est bien inférieure, ce qui vient compenser les niveaux plus élevés pour l'impôt sur les sociétés et pour les cotisations de sécurité sociale.

Graphique V.3. Structure de la fiscalité, par source¹

En pourcentage des recettes fiscales totales, 1998



1. La ventilation de l'impôt sur le revenu en impôt sur le revenu des personnes physiques et en impôt sur les sociétés n'est pas totalement comparable d'un pays à l'autre (voir la note 1 du graphique V.2.).

2. Moyenne pondérée.

Source : OCDE, *Statistiques des recettes publiques*, 1965-1999.

Taxation de l'épargne et des activités d'entreprise

Pour avoir à moyen et long terme des taux élevés de productivité et de croissance économique, il est essentiel de mobiliser et de répartir efficacement l'épargne dans les secteurs où elle assure un rendement élevé. Il n'y a guère d'éléments démontrant que la fiscalité ait une forte incidence sur le niveau de l'épargne ou de l'investissement. Néanmoins, le traitement fiscal des différents instruments d'épargne et d'investissement

Les avantages fiscaux modifient la composition de l'épargne et de l'investissement plus que leur niveau global

varie sensiblement. Cela influence les taux de rendement relatifs des diverses formes d'épargne et d'investissement et peut aboutir à une structure sous-optimale de l'épargne et de l'investissement ainsi qu'à des pertes d'efficacité. De plus, la mondialisation et le développement corrélatif des opérations financières internationales, tout en augmentant le potentiel de croissance des économies et les bases d'imposition correspondantes, aggravent les conséquences de ces distorsions dès lors que s'ouvrent de nouvelles possibilités d'évasion et de fraude fiscales au niveau international⁷.

La propension des entreprises à l'emprunt induite par la fiscalité est aujourd'hui moins préoccupante...

L'un des problèmes les plus anciens est celui de la double imposition des bénéfices distribués, au niveau de l'entreprise puis au niveau des actionnaires. Il peut en résulter un taux global d'imposition élevé des fonds propres. Les intérêts des emprunts étant déductibles de l'assiette de l'impôt sur les sociétés, il y aurait alors intérêt à financer l'investissement par l'emprunt (crédit bancaire, ou émission d'obligations) et non au moyen de fonds propres⁸. En conséquence, les entreprises peuvent être plus souvent frappées d'insolvabilité et il peut y avoir discrimination à l'encontre des petites entreprises et de celles en création, qui empruntent moins facilement et à des conditions moins favorables et qui, dès lors, sont davantage tributaires du financement par fonds propres. C'est pourquoi il paraît souhaitable d'éliminer la discrimination à l'encontre de cette forme de financement. Pour ce faire, l'une des solutions est d'accorder un crédit d'impôt aux bénéficiaires de dividendes, crédit qui correspond à l'impôt sur les bénéfices distribués déjà payé par les sociétés. C'est le régime « d'imputation » (appliqué en Australie, en Finlande, en France, au Mexique, en Nouvelle-Zélande et en Norvège)⁹, qu'on peut opposer au système dit « classique », qui ne comporte pas un tel crédit d'impôt. Toutefois, les problèmes liés à la double imposition des fonds propres se sont atténués au fil du temps, parce que l'une des principales causes de la préférence pour l'emprunt, à savoir l'inflation, a pratiquement disparu. De plus, on a remédié dans de nombreux pays à ce biais en faveur du financement par l'emprunt en abaissant le taux de l'impôt sur les sociétés – ce qui réduit la « valeur fiscale » des déductions au titre des intérêts d'emprunt¹⁰. En outre, l'adoption de taux d'imposition, fixes et faibles, sur les dividendes perçus par les personnes physiques a contribué indirectement à alléger cette double imposition¹¹.

... alors que la mondialisation remet en cause les approches traditionnelles

Aujourd'hui, les responsables de la politique fiscale d'un grand nombre de pays considèrent que, dans un monde où les capitaux circulent librement, le régime du crédit d'impôt risque d'être inefficace pour atténuer le biais en faveur du financement des entreprises par l'emprunt. De fait, si le taux de rendement avant impôt que veulent obtenir les actionnaires s'établit sur les marchés financiers internationaux et

7. En outre, des travaux récents ont mis en évidence que les différences internationales en matière d'impôt avaient un impact significatif sur les flux d'investissement direct. Voir Altschuler *et al.* (1998).

8. Les bénéfices non distribués sont une autre source possible de financement des entreprises mais ils sont souvent disponibles en quantité limitée pour les entreprises nouvellement créées et celles en forte croissance. Ils sont généralement traités plus favorablement que les émissions d'actions car, souvent, les plus-values ne sont pas intégralement taxées au niveau de la personne physique au-delà d'une certaine durée de détention.

9. En outre, plusieurs pays accordent une imputation partielle, correspondant à une certaine proportion de l'impôt sur les bénéfices, notamment le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, l'Irlande, l'Italie, le Portugal, le Royaume-Uni et la Turquie.

10. Un pays, l'Italie, a mis en place une réduction de l'impôt sur les sociétés pour les investissements financés par émission d'actions ou sur les bénéfices non distribués.

11. Un grand nombre de pays taxent les dividendes à un taux plus faible (uniforme) pour l'impôt sur le revenu des personnes physiques (Autriche, Belgique, Corée, Danemark, Hongrie, Islande, Italie, Japon, Pologne, République tchèque et Suède). L'Allemagne a récemment adopté un système de « demi-taux », la moitié seulement des dividendes perçus de sociétés allemandes étant prise en compte pour l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Un pays, la Grèce, exonère totalement les dividendes pour l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

si les capitaux circulent librement à travers les frontières, une modification unilatérale de l'impôt sur le revenu des personnes physiques n'influera probablement pas sur l'offre et la demande de financements en fonds propres. De plus, en l'absence d'un réseau suffisamment étoffé de conventions fiscales bilatérales reconnaissant les crédits d'impôt, le régime d'imputation peut être discriminatoire à l'encontre des sociétés étrangères et des actionnaires étrangers. C'est pourquoi un grand nombre de pays ont choisi de conserver le système classique (ou d'y revenir).

Dans la plupart des pays, le régime de l'impôt sur les sociétés comporte des allègements spéciaux en faveur de certaines activités et localisations, notamment l'amortissement accéléré des investissements immatériels (comme la formation) et des réductions d'impôts en faveur de la création d'emplois, des régions défavorisées ou de l'investissement direct étranger. Ces mesures ont pour but de remédier à une imperfection manifeste sur un marché ou contribuent à des objectifs de politique sociale ou d'équité. Cependant, les possibilités d'arbitrage mettent à mal les possibilités de cibler efficacement ces mesures fiscales, en érodant l'assiette de l'impôt et en faussant de façon imprévue l'allocation des ressources. Par exemple, les régimes spéciaux qui visent à alléger l'impôt uniquement au profit de certaines sociétés (système du « cantonnement ») peuvent gravement fausser la concurrence. Les mesures qui ne mettent pas en jeu le système fiscal, visant à réduire le coût global des activités industrielles ou commerciales dans une région particulière – notamment le développement des infrastructures ou la mise à disposition de dispositifs de formation – sont plus transparentes et auront probablement des effets positifs plus durables. Lorsque des avantages fiscaux sont introduits pour accompagner ces mesures, ils doivent être conçus de façon très prudente.

En dehors des régimes particuliers et des déductions spéciales, plusieurs pays ont mis en place un impôt progressif sur les sociétés ou appliquent aux petites entreprises un régime simplifié (Canada, Corée, Espagne, États-Unis, France, Japon, Mexique, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni et Suisse). Ces mesures ont pour but de compenser les désavantages des jeunes entreprises pour le financement de leurs projets d'investissement et les coûts disproportionnés qu'elles doivent supporter du fait des formalités administratives, en particulier dans le domaine fiscal¹². Il peut être aussi justifié de favoriser les petites entreprises dans la mesure où elles sont vulnérables aux défaillances des marchés, par exemple les imperfections des régimes de brevet qui pénalisent les entreprises en création, le coût élevé de respect des réglementations en raison de déséconomies d'échelle et l'accès limité des petites entreprises au capital-risque. Mais, malheureusement, la progressivité ou un régime simplifié pour l'impôt sur les sociétés peut entraîner des abus de la part des grandes entreprises, qui se fractionnent en petites unités afin de minimiser leur facture fiscale, même si des règles strictes pour éviter les scissions d'entreprises peuvent y remédier.

Les régimes de retraite, aussi bien volontaires qu'obligatoires, bénéficient d'avantages fiscaux dans un grand nombre de pays, l'Australie, le Danemark, le Luxembourg, la Nouvelle-Zélande et la Suède étant les principales exceptions. Le but est d'éviter le phénomène « d'aléa moral », les travailleurs pouvant être tentés de dépenser une trop forte proportion de leurs gains au cours de leur vie active et de « parasiter » le dispositif de protection sociale une fois à la retraite. De plus, les pays

Les systèmes fiscaux favorisent certaines activités, localisations et formes d'entreprise de façon complexe...

... et on constate également des distorsions dues aux allègements d'impôt en faveur de l'épargne-retraite...

12. La progressivité de l'impôt sur les sociétés obéit également dans certains pays à un souci d'équité, mais elle ne peut être efficace que dans la mesure où il y a corrélation entre la taille de l'entreprise et la situation patrimoniale relative de ses actionnaires.

où le problème du vieillissement est particulièrement aigu peuvent voir dans ces avantages fiscaux un moyen utile de faciliter le passage d'un système de répartition à un système par capitalisation pour le financement des retraites, en compensant dans une certaine mesure le « double fardeau » qui pèse sur les générations actuelles, obligées de financer à la fois les retraites actuelles et futures. Il faut toutefois évaluer soigneusement ces avantages au regard des risques de mauvais ciblage, car le phénomène d'aléa moral ne touche pas les individus dont les revenus prévisibles pour la retraite, avec une épargne raisonnable, sont bien supérieurs aux minima sociaux. De plus, en cas d'allègements fiscaux au profit de l'épargne retraite, certains prestataires bénéficient souvent d'un statut privilégié, ce qu'il faudrait éviter.

*... et de la propriété
d'un logement*

Souvent, il existe également des avantages fiscaux dans un autre domaine : la propriété d'un logement. En vertu du principe de neutralité, il faudrait taxer la valeur locative des logements occupés par leurs propriétaires, les plus-values et permettre la déduction des paiements d'intérêts en cas de prêt hypothécaire. Mais, dans la plupart des pays, la valeur locative n'est guère prise en compte fiscalement, ou ne l'est pas du tout, et/ou les plus-values ne sont pas taxées lorsque le logement est occupé par son propriétaire, même si les impôts fonciers peuvent compenser dans une certaine mesure cette forme d'allègement fiscal. De plus, la déduction des paiements d'intérêts de prêts hypothécaires s'opère souvent dans la tranche la plus élevée du barème de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Il en résulte un traitement dissymétrique par rapport à la taxation de la plupart des formes de revenu de l'épargne personnelle, qui est taxée dans plusieurs pays à un faible taux uniforme, et par rapport aux intérêts dus au titre de crédits à la consommation qui ne bénéficient généralement pas d'avantages fiscaux. Ces formes d'incitations fiscales risquent en outre de bénéficier davantage aux groupes les plus aisés, qui se situent dans les tranches d'impôt les plus élevées et qui ont les moyens de se lancer dans de tels investissements pour bénéficier des avantages fiscaux. Cela peut également défavoriser l'investissement dans l'immobilier commercial et les investissements industriels, les paiements d'intérêts étant alors déductibles au taux de l'impôt sur les sociétés (la plupart du temps plus faible).

Il n'y a que peu de solutions pour remédier à ces défauts malencontreux. Certains pays ont plafonné les déductions d'intérêts de prêts hypothécaires ou les ont totalement supprimées tout en ne prenant plus en compte la valeur locative dans l'assiette de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. C'est un bon moyen pour simplifier la législation fiscale et faciliter le respect des obligations fiscales, mais il y a là encore dissymétrie entre la taxation des revenus nets du capital liés au logement et les autres formes de revenu du capital. Une autre solution – plus neutre mais aussi plus complexe – consiste à retenir une valeur locative et à taxer cette valeur locative et toute plus-value (après prise en compte des paiements d'intérêts de prêts hypothécaires) à un taux uniforme identique à celui applicable aux autres formes de revenu du capital des personnes physiques, comme le font les pays nordiques avec leur système d'impôt dual sur le revenu (voir ci-après). Mais l'expérience des pays nordiques montre que les coûts de transition associés à l'adoption d'un tel système peuvent être élevés, avec une chute brutale des prix des logements et des problèmes d'insolvabilité. De fait, quelle que soit la manière dont on modifie la fiscalité des logements occupés par leur propriétaire, il faut que la réforme entre en vigueur de façon progressive.

*Il faudrait que les pays
évaluent soigneusement
les mérites de l'impôt
sur le patrimoine net...*

Le patrimoine net est taxé dans un certain nombre de pays Membres de l'OCDE (Allemagne, Espagne, Finlande, France, Islande, Luxembourg, Norvège, Pays-Bas, Suède et Suisse), plusieurs d'entre eux ayant envisagé néanmoins la suppression de cet impôt. La taxation du patrimoine net, qui frappe les biens mobiliers ou immobiliers des

personnes physiques ou morales après déduction du passif financier, obéit notamment à un objectif de redistribution des revenus, mais cet objectif est compromis du fait des possibilités d'optimisation de l'impôt qui s'offrent aux titulaires de hauts revenus, à même de tirer parti d'abris fiscaux. L'impôt sur le patrimoine net incite en particulier le contribuable à gonfler son passif, en empruntant pour investir dans certains biens, notamment immobiliers, bénéficiant d'avantages fiscaux ou sous-évalués. Une solution s'offre pour remplacer cet impôt : taxer davantage les biens immobiliers, ce qui supprimerait également le coût élevé de liquidation de l'impôt. Certains pays considèrent que les informations recueillies pour la liquidation de l'impôt sur le patrimoine net permettent des recoupements utiles pour vérifier l'exactitude des déclarations d'impôt sur le revenu, car on peut alors comparer l'accumulation de la richesse et le revenu du contribuable, mais il existe sans doute d'autres moyens de recueillir ces informations. En définitive, il faudrait que les pays qui appliquent cet impôt en évaluent soigneusement les mérites.

Les flux internationaux d'épargne sont influencés par les possibilités accrues de fraude fiscale lorsque l'épargne est placée à l'étranger. Les différences de taux d'imposition entre le pays de destination de l'épargne (retenue à la source) et le pays de la résidence (impôt sur le revenu) peuvent inciter à la fraude fiscale dans le pays d'origine en faisant en sorte que les revenus s'accumulent à l'étranger s'ils peuvent être dissimulés aux autorités de ce pays. Dans le même temps, l'investisseur peut rechercher les titres de placement qui ne sont passibles d'aucune retenue à la source, ou qui subissent une faible retenue, pour minimiser l'impôt total dû. Si l'on fait abstraction de la fraude et de l'évasion fiscales, lorsque le principe de la résidence est appliqué, il ne devrait pas y avoir dissymétrie entre le placement de l'épargne dans le pays de résidence de l'investisseur et son placement à l'étranger. Néanmoins, dans la pratique, cela suppose un échange de renseignements entre les pays où les investisseurs placent leur argent et celui où ils résident.

... et qu'ils poursuivent leur coopération pour la taxation de l'épargne investie à l'étranger

Les gouvernements ont pris diverses mesures face à ces difficultés. Une des solutions, appliquée depuis une décennie dans un certain nombre de pays nordiques, consiste à dissocier la taxation du capital (mobile sur le plan géographique) et du travail (sans mobilité géographique) en adoptant le régime d'impôt dual évoqué précédemment. Ce régime d'impôt dual revient à taxer les revenus du capital à un taux uniforme relativement faible et à taxer les revenus salariaux et les transferts selon un barème progressif à des taux plus élevés. Depuis lors, un grand nombre d'autres pays ont emprunté cette voie en assujettissant les revenus du capital à un régime fiscal spécifique. Dans l'intervalle, l'échange de renseignements est devenu plus fréquent entre un grand nombre de pays de l'OCDE et il a fait l'objet récemment d'une décision de principe dans l'Union européenne.

Fiscalité et performances du marché du travail et des marchés de produits

Comme le montrent les études approfondies réalisées dans le cadre de la *Stratégie de l'OCDE pour l'emploi*, la lourde taxation des revenus salariaux, typique des pays dont les dépenses publiques sont élevées, crée un écart important entre le coût effectif du travail pour l'employeur et la rémunération nette effective perçue par

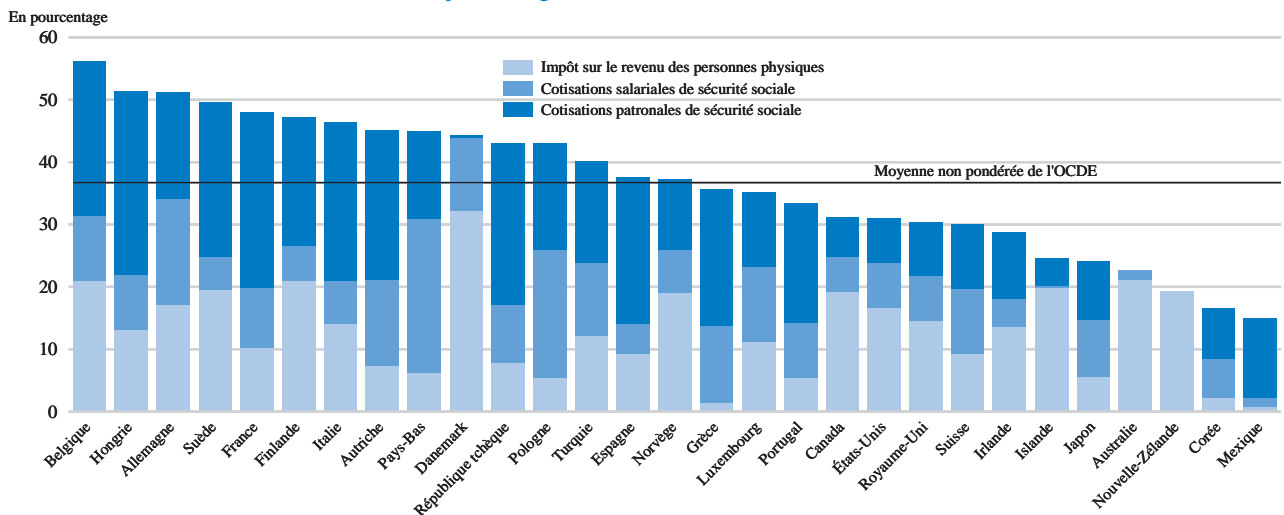
La lourde taxation des revenus salariaux décourage l'emploi, en particulier en Europe...

le travailleur¹³. Ce phénomène est particulièrement marqué dans un grand nombre de pays de l'Union européenne, mais les pays européens en transition y sont également confrontés (graphique V.4)¹⁴. Si les relations entre les partenaires sociaux, les contraintes réglementaires et les transferts sociaux sont tels que cette charge fiscale n'est pas supportée en définitive par les travailleurs, les entreprises sont incitées à réduire l'utilisation de main-d'œuvre. Cela peut prendre la forme du remplacement de travailleurs (généralement faiblement qualifiés) par d'autres facteurs de production, d'une réduction des activités ou d'une délocalisation dans les pays qui offrent des coûts salariaux plus bas pour un niveau donné de qualification et de compétence. En revanche, lorsque l'impôt et les cotisations de sécurité sociale sont répercutés sur les salaires, ils peuvent réduire les incitations à rechercher un emploi ou à travailler davantage. En outre, si la législation fiscale n'est pas correctement mise en application, les entreprises et les travailleurs peuvent également passer dans l'économie « informelle ».

... bien que les mesures prises pour remédier à ce problème se soient révélées bénéfiques

Devant la crainte de coûts de main-d'œuvre excessifs, plusieurs pays de l'Union européenne (Belgique, Espagne, France, Grèce, Pays-Bas et Royaume-Uni) ont diminué les cotisations de sécurité sociale pour les basses rémunérations¹⁵. Ces mesures sont généralement jugées efficaces en termes de création d'emplois pour les travailleurs faiblement qualifiés. Plusieurs pays, notamment dans l'Union européenne, ont également mis en place des crédits d'impôt pour les revenus

Graphique V.4. **Coin fiscal sur le travail, 2000¹**
En pourcentage des coûts bruts de main-d'œuvre²



1. Pour un célibataire au niveau de revenu de l'ouvrier moyen. Les données pour 2000 reposent sur une estimation des niveaux de salaire de l'ouvrier moyen.

2. Salaire brut plus cotisations patronales.

Source : OCDE, *Les impôts sur les salaires, 1999-2000*.

13. Voir, par exemple OCDE (1999c).

14. La charge fiscale qui apparaît dans le graphique V.4 ne concerne que l'impôt sur le revenu et les cotisations de sécurité sociale. Il ne prend pas en compte la taxation de la consommation. Les écarts entre les pays seraient plus marqués si l'on prenait en compte la taxation de la consommation provenant des revenus salariaux, car les pays de l'Union européenne n'ont pas seulement la plus lourde taxation du travail, mais aussi la plus lourde taxation de la consommation.

15. Pour des détails à ce sujet, voir Joumard (2001), *op. cit.*

salariaux afin d'accroître l'activité à un faible niveau de salaire, en suivant l'exemple des États-Unis (Canada, Finlande, France, Grèce, Irlande, Nouvelle-Zélande et Royaume-Uni). Ces crédits d'impôt favorisent tout particulièrement l'offre de travail s'ils se conjuguent à un salaire minimum d'un niveau raisonnable, dans la mesure où l'on évite ainsi que le bénéfice de ce crédit d'impôt soit en définitive perçu par l'employeur au lieu de l'être par le travailleur. L'inconvénient est que l'incitation à une activité supplémentaire est moindre aux niveaux de revenu qui se situent dans la fourchette de réduction du crédit d'impôt (celui-ci étant progressivement éliminé à mesure que les revenus se rapprochent du seuil fixé par la loi). On peut remédier à cet inconvénient si le dispositif est soigneusement conçu, mais deux éléments sont essentiels à cet égard. Tout d'abord, la forme de la distribution des revenus : si la distribution des revenus est étroite, le problème de la réduction progressive du crédit d'impôt est bien plus délicat¹⁶. Ensuite, le niveau global de la fiscalité : lorsqu'il est élevé, les taux marginaux effectifs peuvent devenir prohibitifs dans la fourchette de réduction du crédit d'impôt.

La progressivité de l'impôt sur le revenu vise à améliorer l'équité, mais elle renforce également l'incitation à minimiser l'impôt dû, dans la mesure où les contribuables à haut revenu peuvent recourir à des déductions et abattements fiscaux, notamment en cotisant à des fonds de pension ou en acquérant un logement ou un autre bien bénéficiant d'avantages fiscaux (voir ci-dessus). De plus, même s'il ne s'agit pas encore d'un problème de grande ampleur, les titulaires de hauts revenus peuvent avoir une plus grande propension à la mobilité en s'établissant dans les pays où les hauts revenus sont moins fortement taxés. Si l'on maintient des taux marginaux élevés d'imposition dans ces conditions, le système fiscal perd de son efficacité sans y gagner beaucoup en équité. Il faudrait poursuivre l'effort entrepris pour réduire les taux marginaux d'imposition des revenus élevés tout en élargissant l'assiette par une limitation des déductions spéciales, surtout dans les pays où la répartition des revenus avant impôt est étroite. De fait, lorsque les possibilités de mobilité économique et sociale s'accroissent, l'équité horizontale (les individus se trouvant dans la même situation économique doivent acquitter un impôt d'un même montant) peut progressivement l'emporter sur l'équité verticale (les titulaires de revenus plus élevés doivent acquitter un impôt représentant une plus forte proportion de leur revenu) en vue d'une plus grande justice fiscale.

La progressivité de l'impôt sur le revenu suscite de délicats arbitrages entre l'efficacité et l'équité

Presque tous les pays de l'OCDE ont mis en place une taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Elle a sans doute simplifié la structure des taux d'imposition, mais la différenciation des taux et les exonérations créent des éléments de non-neutralité dans la plupart des pays. Cette différenciation et ces exonérations n'ont pas toujours répondu à des considérations purement fiscales mais reflètent aussi des facteurs historiques et sociaux souvent complexes. Ils peuvent aussi obéir à un souci de politique industrielle (par exemple, favoriser le tourisme), mais, parce qu'elle profite généralement à certains producteurs, l'action des groupes de pression peut infléchir l'évaluation de leurs avantages et inconvénients. Les exonérations de TVA dont bénéficient les petites entreprises ont pour but de faciliter la mise en œuvre des obligations fiscales, mais l'expérience récente de certains pays (l'Italie, par exemple) montre qu'en assujettissant les petites entreprises (individuelles) à la TVA, on obtient en fait un meilleur respect de la législation fiscale. La taxation à taux faible ou à taux zéro et les exonérations peuvent être également justifiées par la crainte que la fiscalité indirecte ne frappe lourdement

La différenciation des taux des impôts indirects est souvent contraire à la neutralité et mal adaptée aux objectifs de redistribution des revenus

16. Voir Bassanini *et al.* (1999) et Pearson et Scarpetta (2000).

certaines catégories désavantagées. Toutefois, le résultat recherché n'est que rarement atteint, parce que les profils de consommation des biens et services de base (auxquels s'appliquent généralement les taux réduits) varient peu entre les groupes de revenus¹⁷. Une aide ciblée, prenant la forme, par exemple, de transferts en espèces ou de bons pour les produits essentiels, pourrait être plus efficace pour améliorer la situation des bas revenus. Cependant, pour ces politiques aussi il faut tenir compte de problèmes potentiels : le faible recours de la population à ces programmes, des taux marginaux effectifs plus élevés et des coûts administratifs importants.

*Assurer une taxation neutre
du commerce électronique
est un enjeu essentiel*

Le commerce électronique connaît toujours une expansion rapide¹⁸, mais cette nouvelle façon d'opérer remet en cause certains principes bien établis de politique fiscale et un recouvrement effectif de l'impôt, en particulier lorsqu'il s'agit d'assurer un traitement fiscal similaire des opérateurs de commerce électronique et des entreprises plus traditionnelles. Des problèmes particuliers se posent pour les livraisons au consommateur final et aux entreprises qui ne sont pas assujetties à la TVA, le fournisseur n'étant guère incité à remplir pour ces ventes ses obligations en matière de TVA. Il est essentiel que l'application de la fiscalité reste juste et cohérente et que ses résultats soient prévisibles au niveau international, afin d'éviter un avantage déloyal. Les pays de l'OCDE travaillent, en partenariat avec les entreprises des différents pays et un grand nombre d'économies non membres à la mise en œuvre des Conditions cadres d'Ottawa sur la fiscalité¹⁹. De façon brève, on peut retenir que ces conditions cadres mettent l'accent sur l'application, au commerce électronique, des principes et normes de fiscalité en vigueur actuellement, avec toutefois des clarifications et affinements dans certains domaines.

Respect des obligations fiscales, application de la législation fiscale et décentralisation

*La taxation des travailleurs
indépendants est souvent
le talon d'Achille
du système fiscal*

Dans de nombreux pays, les travailleurs indépendants connaissent de faibles taux effectifs d'imposition, car ils ont plus de possibilités de tirer parti de déductions et de crédits d'impôt pour les dépenses jugées nécessaires à l'exercice de leur activité, ils cotisent relativement peu à la sécurité sociale ou ils sous-déclarent leurs revenus faute de contrôles suffisants. Cela pose le problème non seulement des pertes de recettes fiscales, mais aussi des inégalités entre les travailleurs indépendants et les autres travailleurs. Cela peut conduire à une organisation moins efficiente des activités industrielles et commerciales. Il est impératif de taxer plus rigoureusement les revenus des travailleurs indépendants dans les pays où l'inobservation des dispositions fiscales est considérée être un problème majeur. Ces pays pourraient s'inspirer de l'expérience récente de l'Italie, qui a mis en place un régime d'évaluation des revenus des travailleurs indépendants reposant sur des références régionales²⁰. L'impôt dual sur le revenu tel qu'il est appliqué dans certains pays (voir ci-dessus) soulève un problème

17. Voir par exemple le graphique VI.3 du chapitre VI, « Pour une croissance écologiquement viable : l'expérience des pays de l'OCDE » qui confirme largement cette thèse dans le cas de la consommation.

18. Voir OCDE (2000b).

19. OCDE (2001).

20. Cela fait référence au *studi di settore* ; pour une description on pourra se reporter à l'*Étude économique de l'OCDE* pour l'Italie pour l'année 2000.

particulier, du fait que les revenus du travail indépendant doivent être répartis entre les revenus du travail et les revenus du capital, taxés différemment. Étant donné que le taux légal d'imposition des revenus du travail est élevé et relativement progressif, il existe de fortes incitations à convertir des revenus du travail en revenus du capital (dividendes) et/ou à constituer une société lorsque les revenus du travailleur indépendant sont élevés. Cela pourrait contraindre ces pays à atténuer l'écart entre le taux d'imposition des revenus du capital et celui des revenus du travail, avec le risque de compromettre la raison d'être même du système dual d'impôt sur le revenu.

Renforcer l'application de la législation fiscale peut améliorer la perception de la population sur la justice du système fiscal, et donc son observation. En outre, une plus grande efficacité des administrations fiscales permettrait de dégager des ressources à des fins plus fructueuses comme la lutte contre la fraude fiscale. Les stratégies de réforme actuellement mises en œuvre qui paraissent les plus bénéfiques à cet égard sont les suivantes :

Une législation fiscale claire et une application efficace de cette législation améliorent l'acceptation des impôts et le respect des obligations fiscales

- Simplifier la législation fiscale et renforcer l'autodiscipline en s'appuyant sur une aide personnalisée ainsi que sur les conseils et aides aux contribuables, tout en tirant parti des nouvelles technologies de l'information pour fournir au contribuable des services améliorés et informatisés.
- Améliorer le rapport coût-efficacité du recouvrement de l'impôt en diminuant les doubles emplois entre les divers services des impôts (et les organismes de sécurité sociale) pour la liquidation et le recouvrement et en recourant aux technologies modernes de l'information ou en les développant²¹.
- Élargir la couverture fiscale. Il existe plusieurs moyens à cet effet : mettre en place un numéro unique d'identification (NIF) pour empêcher la sous-déclaration des revenus, mieux évaluer les biens immobiliers grâce à des registres fonciers à jour et mettre fin à la taxation forfaitaire des travailleurs indépendants en évaluant leur revenu sur la base de règles comptables adéquates.
- Lutter contre les abus fiscaux transfrontaliers, notamment le défaut de déclaration des revenus de placements d'épargne transfrontaliers, le recours à des paradis fiscaux pour dissimuler les bénéfices des sociétés aux autorités du pays de résidence et l'utilisation abusive du régime de taxe sur les ventes ou de TVA en cas d'opérations transfrontalières. L'OCDE et l'Union européenne s'attaquent actuellement à ces problèmes, essentiellement par le biais d'un échange plus efficace de renseignements entre les autorités fiscales.

La situation est différente d'un pays à l'autre pour ce qui est de la répartition des prérogatives fiscales entre les autorités centrales et les autorités territoriales. La part totale des administrations infranationales dans l'ensemble des recettes fiscales est relativement stable ces dernières années mais elle est très variable d'un pays à l'autre (voir le tableau V.2). En cas de régime fédéral, la part des collectivités territoriales est plus forte en moyenne que dans les pays à structure unitaire (27 et 13 pour cent respectivement en 1998 ; voir le graphique V.5), mais dans chacune de ces catégories les variations sont également très marquées. Par exemple, si l'on considère les États

Il n'y a pas de modèle unique de décentralisation de l'impôt...

21. On notera les progrès récents accomplis par certains pays, par exemple, dans la déclaration électronique de l'impôt par Internet. Quelques uns de ces pays ont obtenu des résultats assez surprenants du point de vue du nombre de contribuables utilisant cette possibilité et du point de vue du coût du recouvrement et du respect des obligations fiscales.

Tableau V.2. Attribution des recettes fiscales aux différents niveaux d'administration publique

En pourcentage des recettes fiscales totales

	État fédéral ou Administration centrale			État ou région			Collectivités locales			Organismes de sécurité sociale		
	1975	1985	1998	1975	1985	1998	1975	1985	1998	1975	1985	1998
Pays fédéraux												
Australie	80.1	81.4	78.4	15.7	14.9	18.0	4.2	3.7	3.5	–	–	–
Autriche	51.7	48.9	52.7	10.6	13.1	9.3	12.4	10.7	10.2	25.3	27.2	27.8
Belgique	64.3	62.6	36.7			23.3	4.8	5.1	4.9	30.9	32.2	35.1
Canada	47.6	41.2	41.0	32.5	36.0	36.3	9.9	9.3	8.9	10.0	13.5	13.7
Allemagne	33.9	31.9	29.4	22.6	22.2	22.0	9.1	9.0	8.0	34.4	36.9	40.6
Mexique		87.7	82.0		0.4			0.6			11.3	18.0
Suisse	27.4	28.9	30.1	24.2	22.7	19.5	19.6	16.8	14.8	28.9	31.6	35.7
États-Unis	45.4	42.1	45.1	19.5	20.2	19.2	14.7	12.6	12.0	20.5	25.2	23.7
Moyenne non pondérée	50.1	53.1	49.4	17.9	16.2	18.5	10.7	8.5	7.8	21.4	22.2	24.3
Pays unitaires												
République tchèque			43.9						11.9			44.1
Danemark	68.8	68.9	64.9				29.9	28.6	32.0	1.2	2.5	3.1
Finlande	56.6	55.8	52.6				23.6	22.4	22.2	19.8	21.8	25.2
France	51.5	47.5	43.6				7.6	8.8	10.6	40.8	43.8	45.8
Grèce ^a	67.1	63.1	68.8				3.4	1.3	1.1	29.5	35.6	30.1
Hongrie			62.5						4.5			33.0
Islande	81.3	81.4	77.1				18.7	18.6	22.9	–	–	–
Irlande	79.1	83.8	86.8				7.5	2.3	2.0	13.4	13.9	11.2
Italie	53.2	62.7	58.8				0.9	2.3	11.7	45.9	34.9	29.5
Japon	45.4	43.7	36.2				25.6	26.0	25.4	29.0	30.3	38.4
Corée	89.0		71.4				10.1		17.6	0.9		11.1
Luxembourg	64.3	67.0	68.1				6.6	6.6	6.3	29.1	26.4	25.6
Pays-Bas	59.8	52.6	56.5				1.2	2.4	3.0	39.0	44.9	40.5
Nouvelle-Zélande	92.3	93.5	94.2				7.7	6.5	5.8	–	–	–
Norvège	50.6	59.7	59.4				22.4	17.7	18.3	27.0	22.7	22.2
Pologne			58.8						9.0			32.3
Portugal	65.4	70.6	67.0				0.0	3.5	6.1	34.6	25.9	26.9
Espagne	48.2	47.8	48.0				4.3	11.2	17.0	47.5	41.0	35.0
Suède	51.3	54.1	58.1				29.2	30.4	30.8	19.5	15.6	11.1
Turquie		75.5	69.1					10.2	16.6		14.3	14.3
Royaume-Uni	71.1	71.1	78.2				11.2	10.6	3.9	17.7	18.3	17.9
Moyenne non pondérée	64.4	64.6	63.0				12.3	12.3	13.3	23.2	23.1	23.7

a) Les données pour 1998 sont fondées sur une soumission des autorités nationales.

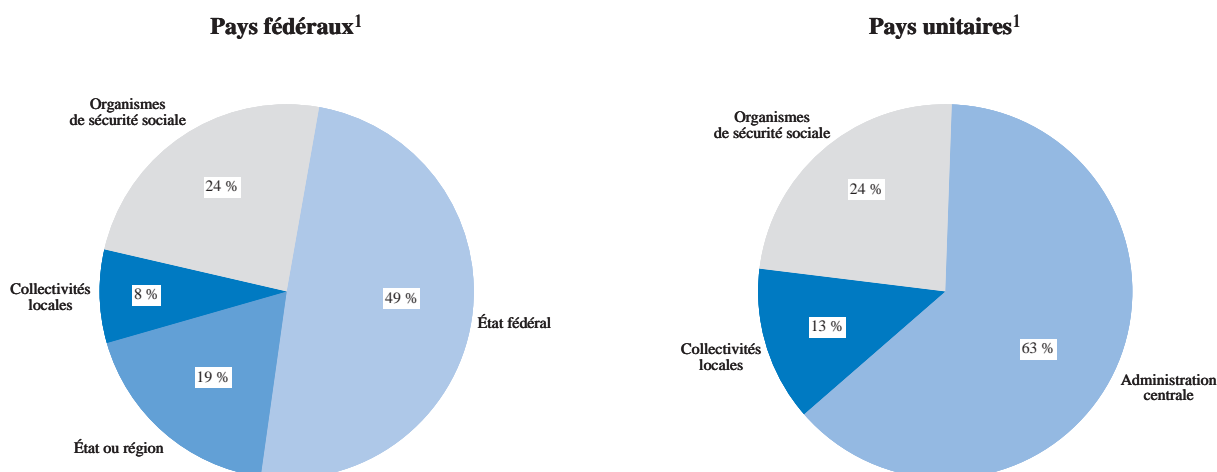
Source : OCDE, *Statistiques des recettes publiques*, 1965-1999.

de type unitaire, la part des impôts perçus par les collectivités locales est de 20 à 30 pour cent dans les pays nordiques, contre 2 pour cent en Irlande, par exemple. Toutefois, la véritable autonomie fiscale des administrations infranationales dépend de la latitude dont elles disposent et de la maîtrise qu'elles peuvent exercer pour l'ajustement de leurs recettes fiscales locales au coût des services publics locaux. Il ressort d'une étude récente²² que, dans plusieurs pays, une proportion substantielle des recettes fiscales des administrations infranationales provient de sources qu'elles ne maîtrisent pas formellement. De plus, dans la plupart des pays, les recettes fiscales affectées aux niveaux infranationaux sont redistribuées entre les diverses juridictions territoriales au moyen de mécanismes de répartition, se conjuguant souvent à des mécanismes d'égalisation des rendements fiscaux.

22. OCDE (1999d).

Graphique V.5. Attribution des recettes fiscales aux différents niveaux d'administration publique

En pourcentage des recettes fiscales totales, 1998



1. Moyenne non pondérée.

Source : OCDE, *Statistiques des recettes publiques, 1965-1999*.

La décentralisation budgétaire peut être bénéfique du point de vue du bien-être économique, car c'est au niveau local, et non au niveau national, qu'on peut répondre le mieux aux besoins et préférences de la population locale dans le domaine des services publics. Valider les besoins locaux en services publics en fonction du consentement à payer de la population locale est le moyen le plus efficace, à la fois pour déterminer l'ampleur et la nature des interventions des pouvoirs publics. Pour ce faire, on pourrait ménager aux collectivités locales plus de latitude pour la modification à la marge des niveaux de services publics selon les préférences locales, dans la mesure où les impôts perçus localement en sont la contrepartie, de façon à bien faire apparaître le coût aux contribuables locaux. En revanche, la décentralisation fait courir le risque que les administrations locales soient dans l'incapacité de mettre en œuvre une politique fiscale servant les objectifs nationaux. Il faut bien reconnaître que la répartition verticale des prérogatives fiscales est régie par la Constitution dans un grand nombre de pays et qu'elle est donc difficile à modifier. Toutefois, les considérations suivantes peuvent permettre d'optimiser les avantages de la décentralisation de la fiscalité et de minimiser ses désavantages :

... mais une décentralisation bien conçue des prérogatives fiscales peut améliorer le bien-être

- Un grand nombre de formes de taxation ne conviennent pas au niveau local²³ ; les instruments que les administrations infranationales peuvent utiliser le plus efficacement sont les impôts fondés sur la résidence (comme les impôts immobiliers) et les recettes non fiscales (les redevances d'utilisation) qui sont prélevées sur les agents économiques en contrepartie des avantages qu'ils tirent des services publics locaux. Pour certains pays où les dépenses sont largement décentralisées, cela ne suffit pas et les collectivités territoriales exploitent

23. Il faudrait que les collectivités locales utilisent le moins possible les bases d'imposition mobiles, les impôts à objectif redistributif, les bases d'imposition inégalement réparties, les impôts sensibles aux économies d'échelle et les impôts soumis à de fortes fluctuations conjoncturelles.

d'autres assiettes fiscales, parfois conjointement avec l'administration centrale. Dans la mesure où les bases d'imposition sont ainsi partagées par les divers niveaux d'administration, il y a lieu de coordonner la définition de l'assiette, la structure des taux et l'administration de l'impôt, afin de réduire les coûts de respect des obligations fiscales et de recouvrement.

- On peut recourir à des transferts de péréquation entre collectivités locales pour les impôts perçus au niveau national, de façon qu'un niveau minimum ou standard de service public soit assuré, quelle que soit la capacité d'imposition de la collectivité locale. Ces transferts peuvent prendre une des deux formes suivantes : l'attribution directe d'une fraction des impôts perçus au niveau national, selon une certaine clé de répartition, ou des dotations directes de la part des niveaux supérieurs d'administration. Il faut néanmoins que le régime de péréquation traduise une évaluation objective de la capacité locale d'imposition, en prenant en compte, par exemple, les facteurs démographiques et géographiques, et non l'impôt effectivement perçu.

BIBLIOGRAPHIE

- ADEMA, W. (2000),
« Un éclairage nouveau sur les dépenses sociales effectives des pays : notes », *Revue économique de l'OCDE*, n° 30.
- ALTSHULER, R., H. GRUBERT et T.S. NEWLON (1998),
« Has US investment abroad become more sensitive to tax rates? », *NBER Working Paper Series*, Working Paper 6383.
- ATKINSON, P. et P. VAN DEN NOORD (2001),
« Managing public expenditure: some emerging policy issues and a framework for analysis », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 285.
- BASSANINI, A., J.H. RASMUSSEN et S. SCARPETTA (1999),
« The economic effects of employment-conditional income support schemes for the low-paid: an illustration from a CGE model applied to four OECD countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE*, n° 224.
- JOMARD, I. (2001),
« Tax systems in European Union countries », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE* (à paraître).
- OCDE (1991),
L'imposition des bénéfices dans une économie globale, Paris.
- OCDE (1994),
Fiscalité et épargne des ménages, Paris.
- OCDE (1999a),
Les impôts sur les salaires, 1998-1999, Paris.
- OCDE (1999b),
Systèmes de prestations et incitations au travail, Paris.
- OCDE (1999c),
La mise en œuvre de la Stratégie de l'OCDE pour l'emploi : évaluation des performances et des politiques, Paris.
- OCDE (1999d),
« Les pouvoirs fiscaux des administrations infranationales », *Études de politique fiscale de l'OCDE*, n° 1.
- OCDE (2000a),
« Mesurer les charges fiscales : quels indicateurs pour demain ? », *Études de politique fiscale de l'OCDE*, n° 2.
- OCDE (2000b),
« Le commerce électronique : conséquences et défis pour la politique économique », chapitre VI, *Les perspectives économiques de l'OCDE*, n° 67, Paris.
- OCDE (2001),
Commerce électronique et fiscalité : mise en œuvre des conditions cadres d'Ottawa sur la fiscalité ; rapport d'étape du Comité des affaires fiscales, Paris.
- PEARSON, M. et S. SCARPETTA (2000),
« Vue d'ensemble : que savons-nous des politiques de valorisation du travail », *Revue économique de l'OCDE*, n° 31.
- VAN DEN NOORD, P. et C. HEADY (2001),
« Surveillance of tax policies: a synthesis of findings in *Economic Surveys* », *Documents de travail du Département des affaires économiques de l'OCDE* (à paraître).