



POINTS CLÉS

Réformes des politiques fiscales 2020

Le rôle des systèmes fiscaux face au COVID-19

Ce document, ainsi que les données et cartes qu'il peut comprendre, sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

L'OCDE autorise librement l'utilisation de ce matériel à des fins non commerciales, à condition qu'une mention appropriée de la source et du titulaire du droit d'auteur soit donnée. Toutes les demandes d'utilisation commerciale de ce matériel ou de droits de traduction doivent être soumis à rights@oecd.org.

L'utilisation de ce contenu, qu'il soit numérique ou imprimé, est régie par les conditions d'utilisation suivantes : www.oecd.org/fr/conditionsdutilisation.

Credits d'image: © Shutterstock/2p2play

© OCDE 2020



Éditorial

L'épidémie du COVID-19 a entraîné une crise sanitaire et une chute de l'activité économique qui sont sans précédent dans l'histoire récente. Les pouvoirs publics ont cherché à juste titre en priorité à contenir et à atténuer la propagation du virus pour réduire l'incidence de la maladie et limiter la pression sur les systèmes de santé.

La plupart des pays ont également pris des mesures rapides et fortes pour limiter les difficultés économiques causées par les mesures de confinement et d'endiguement de la maladie. Si l'ampleur des plans de soutien budgétaires varie d'un pays à l'autre, la plupart ont été considérables, et certains pays ont engagé des actions sans précédent. Les premières mesures prises par les pouvoirs publics ont visé à apporter une aide aux revenus des ménages et des liquidités aux entreprises pour les aider à rester à flot. La crise s'étant poursuivie, de nombreux pays ont étendu leurs plans de soutien. Lorsque les mesures de confinement et d'endiguement ont été assouplies, un certain nombre de mesures budgétaires expansionnistes ont été mises en œuvre ou annoncées en vue de soutenir la reprise économique.

Toutefois, l'incertitude est importante et il sera essentiel de continuer à adapter les politiques publiques. Certains éléments indiquent déjà que la reprise ne sera pas sans heurts, avec la réintroduction de mesures localisées de confinement dans certains pays, la poursuite des restrictions de déplacement et l'existence de risques de deuxième vague d'infections, voire de

vagues ultérieures. Si le rétablissement de la confiance nécessite généralement une certaine stabilité, il passera peut-être dans ce contexte par la flexibilité et l'agilité des politiques au vu de l'incertitude qui entoure la crise actuelle.

Les pouvoirs publics devraient continuer de recourir aux outils budgétaires pour apporter un soutien aux entreprises et aux ménages touchés par la crise. Les mesures de soutien devraient être maintenues aussi longtemps que nécessaire pour éviter des séquelles à long terme, et la politique budgétaire devrait rester accommodante afin d'accélérer la reprise. Cela dit, les pouvoirs publics devraient veiller à ce que les mesures prises soient adaptées : elles devront être bien ciblées et retirées progressivement à mesure que la situation s'améliore.

Une fois la reprise amorcée, les pouvoirs publics pourront cesser d'accorder la priorité à la gestion de crise pour envisager la mise en place de réformes structurelles, tout en veillant à ne pas agir de manière prématurée afin de ne pas compromettre cette reprise. Les gouvernements devraient saisir l'occasion qui leur est ainsi donnée pour bâtir une économie plus verte, plus inclusive et plus résiliente. Plutôt que de se contenter de revenir à la situation de départ, l'objectif devrait être de « reconstruire mieux » et de remédier à certaines des faiblesses structurelles mises au jour par la crise.

L'une des priorités essentielles devrait être d'accélérer les réformes liées à la fiscalité environnementale. Aujourd'hui, les taxes sur les combustibles polluants sont très loin des niveaux nécessaires pour pouvoir favoriser une réorientation vers des



POINTS CLÉS

Réformes des politiques fiscales 2020

Le rôle des systèmes fiscaux face au COVID-19

énergies propres. Soixante-dix pour cent des émissions de CO₂ liées à l'énergie dans les économies avancées et émergentes échappent à toute forme de fiscalité et certains des combustibles les plus polluants restent parmi les moins taxés. Un ajustement des taxes, ainsi que des subventions publiques et des investissements, sera inévitable pour infléchir la courbe des émissions de carbone.

Il sera également essentiel à l'avenir d'assurer un partage équitable des efforts. La crise a en effet mis en lumière et exacerbé les inégalités existantes. Les bas salaires, les femmes et les jeunes ont été plus durement affectés par la crise, et les travailleurs à temps partiel, temporaires et indépendants représentent jusqu'à la moitié de la main-d'œuvre dans les secteurs les plus touchés. Un certain nombre de pays ont temporairement étendu aux travailleurs atypiques les congés de maladie ainsi que les allocations de chômage, mais il faudrait envisager de renforcer leurs régimes de protection sociale sur le long terme.

Une fois que les pays sortiront de la crise et que les économies se redresseront, les pouvoirs publics commenceront à chercher à restaurer les finances publiques, mais ils ne pourront peut-être pas recourir aux méthodes traditionnellement utilisées pour mobiliser des recettes. La solution consistant à relever les impôts sur le travail et sur la consommation, comme au lendemain de la crise financière mondiale de 2008, peut s'avérer difficile sur le plan politique et, dans bien des cas, peu souhaitable pour des raisons d'équité. Les pouvoirs publics devront donc trouver

d'autres sources de recettes. L'imposition du patrimoine et des revenus du capital des personnes physiques aura un rôle important à jouer, en particulier dans un contexte d'amélioration significative de la transparence fiscale internationale.

La coopération mondiale est aussi plus importante que jamais. La crise a mis en exergue notre vulnérabilité collective, mais aussi l'importance cruciale de la collaboration multilatérale. La pression croissante exercée sur les finances publiques et une demande accrue en faveur d'un juste partage de la charge fiscale devraient donner un nouvel élan à la recherche d'un accord sur la fiscalité du numérique. La coopération fiscale sera encore plus indispensable pour empêcher que les différends fiscaux ne dégénèrent en guerres commerciales, ce qui nuirait à la reprise à un moment particulièrement peu opportun pour l'économie mondiale.

Pascal Saint-Amans, Directeur

Centre de politique et d'administration
fiscales de l'OCDE





Résumé

La publication annuelle *Réformes des politiques fiscales : Pays de l'OCDE et économies partenaires* présente des données comparatives sur les réformes fiscales menées dans les différents pays.

Elle suit l'évolution des politiques fiscales dans le temps et donne un aperçu des dernières tendances en matière de réforme fiscale. L'édition de cette année porte sur les réformes fiscales qui sont entrées en vigueur ou qui devaient entrer en vigueur au second semestre de 2019 et en 2020. Toutefois, compte tenu des nombreux trains de mesures qui ont été mis en place au premier semestre 2020 en réponse à la crise du COVID-19, le rapport comporte également un dossier spécial sur les mesures fiscales et budgétaires prises en réponse à cette crise. Ce dossier spécial fait le point sur les mesures fiscales et budgétaires adoptées par les pays depuis le début de l'épidémie jusqu'à la mi-juin 2020, en s'appuyant en grande partie sur les mises à jour de la base de données compilée par l'OCDE sur les mesures fiscales et budgétaires prises pour faire face à la crise.

C'est également la première fois que la Chine figure dans la publication. Cette édition du rapport couvre 40 pays, dont l'ensemble des pays de l'OCDE (à l'exception de la Colombie¹, qui est devenue membre de l'OCDE après la fin de la collecte des données primaires), ainsi que l'Afrique

du Sud, l'Argentine, la Chine et l'Indonésie. L'objectif est de continuer à étendre la couverture du rapport à d'autres pays du G20.

Dans son évaluation des réformes adoptées avant la crise du COVID-19 et devant entrer en vigueur au second semestre de 2019 et en 2020, le rapport recense un certain nombre de tendances communes en matière de réforme fiscale dans les différents pays. Il convient de noter que ces tendances étaient apparues avant l'épidémie du COVID-19 et que les réformes ont dans certains cas été retardées en raison de cette crise. Plus généralement, la crise du COVID-19 doit être considérée comme un événement majeur et l'évaluation de son impact sur ces tendances à long terme sera au cœur des prochaines éditions du rapport. Au vu des réformes adoptées avant la crise du COVID-19, le rapport recense les tendances suivantes :

- **Les allègements d'impôt sur le revenu des personnes physiques (IRPP), ciblés en particulier sur les ménages qui touchent des revenus faibles ou intermédiaires, se sont poursuivis.** Bien que cette tendance s'inscrive dans la continuité des réformes de l'IRPP engagées au cours des dernières années, on observe une intensification des baisses de taux. Les mesures de rétrécissement de la base de l'IRPP, souvent ciblées sur les familles et les bas salaires, ont également été fréquentes. S'agissant des revenus du capital des ménages, les changements apportés

¹ La Colombie est couverte dans l'étude spéciale, mais pas dans les autres chapitres du rapport.



aux régimes fiscaux ont été limités, et portent à la fois sur des hausses et des baisses d'impôts. Ces mesures ont notamment consisté à modifier l'imposition des revenus locatifs et à étendre les allègements fiscaux pour aider les petits épargnants.

- **En ce qui concerne les cotisations de sécurité sociale (CSS), le nombre comme la portée des modifications ont été limités.** L'objectif dans la plupart des cas était de réduire ces cotisations, mais les changements introduits ont généralement été modestes, ce qui confirme que le rythme des réformes dans ce domaine a ralenti.
- **Les réductions des taux de l'impôt sur les bénéfices des sociétés (IS) se sont poursuivies en 2020.** Comme l'an dernier, les pays qui ont procédé aux réductions les plus significatives de leur taux d'IS sont généralement ceux où ces taux étaient initialement les plus élevés, conduisant à une plus grande convergence des taux légaux de l'IS entre les pays. De nombreux pays ont également accru la générosité de leurs mesures d'incitations fiscales en faveur des entreprises pour stimuler l'investissement, l'innovation et la durabilité environnementale.
- **En matière de fiscalité internationale, les initiatives visant à protéger la base de l'IS face aux pratiques d'optimisation fiscale agressive des entreprises se sont poursuivies** avec l'adoption de réformes ambitieuses dans le cadre du projet OCDE/G20 sur l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (BEPS). Les défis

fiscaux soulevés par la numérisation de l'économie restent une source de préoccupation majeure pour de nombreux pays. Face à ces défis, les efforts pour parvenir à une solution multilatérale fondée sur un consensus se poursuivent, mais, dans l'intervalle, un nombre croissant de pays ont annoncé ou mis en œuvre des mesures provisoires visant à taxer certains revenus générés par les services numériques.

- **La stabilisation des taux normaux de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) observée ces dernières années se poursuit.** Concernant les modifications apportées à l'assiette de cet impôt, on observe un panachage de mesures d'élargissement et de réduction de la base. Dans bien des pays, le niveau élevé du taux normal de TVA limite les possibilités de procéder à de nouvelles hausses. De nombreux pays ont donc axé leurs efforts sur la lutte contre la fraude à la TVA et sur l'imposition effective des ventes en ligne transfrontières afin de mobiliser des recettes supplémentaires et d'améliorer le fonctionnement de leur régime de TVA. En revanche, un nombre croissant de pays ont réduit leur assiette de TVA en élargissant le champ d'application de leurs taux réduits de TVA, ce qui semble marquer un léger écart par rapport aux tendances observées les années précédentes, où l'objectif principal des réformes de la TVA était de lever des recettes supplémentaires. Un certain nombre de pays ont également relevé leurs droits d'accise, en particulier sur le tabac et les boissons sucrées,



conformément aux tendances des années précédentes.

- **Les réformes fiscales à visée environnementale se sont poursuivies lentement en 2020.** Si le nombre de mesures adoptées a augmenté par rapport à 2019, les réformes ont été concentrées dans quelques pays et leur portée est restée généralement limitée. La plupart de ces réformes ont porté sur la taxation de la consommation d'énergie, mais contrairement aux années précédentes, ne visaient pas au premier chef les carburants destinés au transport. Au lieu de cela, les modifications ont concerné les taxes carbone et les taxes sur la consommation d'électricité. Les réformes fiscales dans le secteur des transports, en dehors de la consommation d'énergie, se sont limitées à des ajustements des taxes d'immatriculation des véhicules et à des réductions d'impôt pour les véhicules fonctionnant avec des carburants alternatifs. Les réformes portant sur d'autres taxes liées à l'environnement (comme celles, par exemple, sur les matières plastiques et les déchets) ont été plus nombreuses, mais leur nombre total reste globalement limité.
- **L'accent a davantage été mis sur la fiscalité du patrimoine qu'au cours des années précédentes.** Si les précédentes éditions faisaient état de changements limités sur le plan des impôts sur le patrimoine, cette année marque un tournant, puisqu'on observe un nombre croissant de réformes dans ce domaine. En outre, alors que les modifications des années précédentes

portaient aussi bien sur des hausses que sur des baisses d'impôts, cette année montre une tendance plus nette à l'augmentation de la fiscalité du patrimoine.

Le dossier spécial sur les mesures fiscales et budgétaires prises en réponse à la crise du COVID-19 montre que les pays ont rapidement pris d'importantes mesures pour faire face à cette crise. Si l'ampleur des plans de soutien budgétaires varie d'un pays à l'autre, la plupart ont été considérables, et certains pays ont pris des mesures sans précédent. Les premières mesures adoptées par les pays visaient à maintenir les entreprises et les ménages à flot, principalement par le biais d'apports de liquidités aux entreprises, de dispositifs de maintien dans l'emploi et d'aides aux revenus des ménages. La crise s'étant poursuivie, de nombreux pays ont étendu leur panoplie de mesures initiales. Plusieurs pays ont également décidé d'ajuster certaines de leurs premières mesures, d'amorcer un retour en arrière ou de reporter les réformes fiscales qui devaient entrer en vigueur. Les mesures et discussions les plus récentes donnent à penser que la reprise sera étayée par une politique budgétaire expansionniste dans de nombreux pays, et notamment par un appui à l'investissement et à la consommation et par un soutien aux ménages et aux entreprises qui s'inscrira dans la durée.

Le rapport comporte quatre chapitres. Le chapitre 1 examine le contexte macroéconomique qui prévalait avant l'épidémie du COVID-19 et expose brièvement l'impact de la crise sur l'économie mondiale. Le chapitre 2 présente les dernières tendances en matière de



POINTS CLÉS

Réformes des politiques fiscales 2020

Le rôle des systèmes fiscaux face au COVID-19

recettes et de structure fiscales. Le chapitre 3 donne un aperçu des réformes fiscales qui sont entrées en vigueur ou qui devaient entrer en vigueur au deuxième semestre de 2019 et en 2020. Enfin, le chapitre 4 donne une vue d'ensemble des mesures adoptées jusqu'à présent par les pays pour faire face à la crise du COVID-19, dans le cadre du dossier spécial sur les mesures fiscales et budgétaires prises en réponse à cette crise. Le dossier spécial du rapport de cette année porte essentiellement sur les mesures d'urgence annoncées en réponse à la crise. Toutefois, l'augmentation sensible des dépenses publiques et la baisse spectaculaire attendue des recettes fiscales qui ont suivi la mise à l'arrêt généralisée de l'économie sont susceptibles de soulever de nombreuses difficultés budgétaires à moyen et long terme. Face à ces défis, les responsables de l'action publique devront recourir entre autres instruments à la politique fiscale. Dans cet environnement en mutation rapide, les évolutions en cours dans le domaine de la politique fiscale seront donc suivies et évaluées dans les prochaines éditions du présent rapport.

LIRE ÉGALEMENT

OECD (2020), OECD Secretary General's Report to Ministers 2020, OECD, Paris.
http://issuu.com/oecd.publishing/docs/oecd_secretary-general_s_report_to_ministers_2020_/112.

OECD (2020), Tax Policy Reforms 2020: OECD and Selected Partner Economies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/7af51916-en>.

OECD (2020), Database on tax policy measures taken in response to COVID-19, <http://www.oecd.org/tax/covid-19-tax-policy-and-other-measures.xlsm>.

OECD (2020), Tax and Fiscal Policy in Response to the Coronavirus Crisis: Strengthening Confidence and Resilience, OECD, Paris.
https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=128_128575-o6raktc0aa&title=Tax-and-Fiscal-Policy-in-Response-to-the-Coronavirus-Crisis.

Tackling Coronavirus (COVID-19), Contributing to a global effort at
<http://www.oecd.org/coronavirus>.



Pour plus d'information:



ctp.contact@oecd.org



<http://oe.cd/taxpolicyreforms>



[#OECDtax #TPR2020](https://twitter.com/OECDtax)
