



Le Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique

La référence pour comprendre l'action publique

POLITIQUE FISCALE

*Pierre Cliche, Professeur invité
École nationale d'administration publique
pierre.cliche@enap.ca*

La politique fiscale concerne l'ensemble des décisions et des orientations qui déterminent les caractéristiques d'un système fiscal et qui permettent de financer les dépenses publiques tout en soutenant l'activité économique.

Le mot *fisc* vient du latin *fiscus* qui signifie « panier », et notamment ceux utilisés par les collectionneurs d'impôts de Rome pour y mettre l'argent qu'ils percevaient. Par extension, le mot a fini par désigner l'administration publique chargée de prélever, auprès des contribuables, toute somme nécessaire au fonctionnement de l'État. La fiscalité, quant à elle, réfère au cadre légal et réglementaire qui définit les divers éléments et modalités d'application relatifs aux prélèvements effectués. La notion de système fiscal est plus large et intègre l'ensemble des éléments administratifs, juridiques, sociaux et économiques qui caractérisent les mesures fiscales d'une administration donnée.

Les fonctions de la politique fiscale

La fonction principale de la politique fiscale est de déterminer comment seront prélevées les recettes permettant de financer les dépenses d'un gouvernement. Le prélèvement de recettes suffisantes et stables est l'objectif poursuivi. D'autres fonctions s'y ajoutent, mais elles ont trait au rôle que l'État joue dans l'économie soit la régulation économique, l'allocation des ressources et la redistribution (Musgrave, 1959).

Le poids des masses budgétaires publiques dans l'économie est tel que l'État peut influencer l'activité économique en faisant varier le niveau des prélèvements. La politique fiscale devient un instrument de régulation lorsqu'elle cherche à stimuler ou à ralentir l'activité économique par la réduction ou l'augmentation des impôts, des taxes et des cotisations diverses, lesquels ont un impact sur le revenu disponible des individus et ultimement sur leur consommation. De même, par le jeu des incitations fiscales, elle peut influer sur l'allocation des ressources. En effet, les règles fiscales peuvent encourager ou décourager certaines décisions des individus ou des entreprises et, ce faisant, favoriser certains comportements et flux financiers. Enfin, les sommes prélevées par l'État peuvent être redirigées vers certaines catégories de citoyens afin de compenser ou d'atténuer les inégalités inhérentes au fonctionnement de l'économie de marché. De la même manière, la prise en compte par la fiscalité de la situation économique du contribuable tend à moduler le fardeau des contributions.

POLITIQUE FISCALE

Les exigences de la politique fiscale

L'élaboration ou l'ajustement de toute politique fiscale s'effectuent en tenant compte de certains critères d'optimalité, de principes guidant la sélection et de la forme que prendront les prélèvements publics. Ce sont l'efficacité, l'équité, la simplicité et la neutralité (Tremblay, 1998; ministère de l'Industrie, de l'Économie et de l'Emploi, 2008). S'opposant parfois, leur mise en œuvre ne peut se réaliser sans arbitrages ni compromis.

L'efficacité consiste à diminuer les effets négatifs des prélèvements sur les décisions des agents économiques. Des distorsions sont créées par les mesures fiscales dont il faut atténuer les conséquences; les analyses faites par les économistes ont montré que certaines caractéristiques en renforcent l'efficacité. Par exemple, les impôts à assiette large et taux faibles ont une incidence moindre sur les comportements que des impôts à assiette étroite et taux élevés. De même, plus la demande d'un bien ou d'un service est sensible au prix, plus l'impôt en pénalisera l'activité et l'emploi.

Le principe d'équité introduit, dans l'équation fiscale, la prise en compte de la situation de catégories particulières de contribuables en évitant de leur imposer un fardeau démesuré. Elle se décline sur deux dimensions : l'équité verticale, qui utilise la progressivité de certains impôts pour opérer une redistribution en faveur des contribuables à revenus modestes, et l'équité horizontale, qui témoigne d'une solidarité envers ceux qui supportent certaines charges (familles) ou qui ont vu certains risques se matérialiser (retraite, invalidité).

La neutralité cherche à faire en sorte de traiter de manière identique les activités des agents économiques, évitant de déformer les structures de production en favorisant certains agents ou en cumulant les charges fiscales. La taxe sur la valeur ajoutée (TVA), qui annule les effets redondants d'une imposition en cascade dans les circuits de production et de distribution, constitue l'exemple classique d'une mesure fiscalement neutre.

Enfin, la simplicité constitue également un critère d'appréciation d'un régime fiscal. En effet, dans la mesure où la complexité de celui-ci comporte un coût (pour les contribuables et pour l'État) et entraîne une perte de lisibilité ou de compréhension, il devient difficile de l'expliquer et de le justifier. Parmi les éléments permettant de juger de la simplicité figurent le nombre d'impôts sur une activité donnée, le nombre de dérogations et l'instabilité, dans le temps, de la législation fiscale.

Concilier ces principes ou exigences n'est pas chose facile et des arbitrages sont nécessaires. Efficacité et équité ne sont pas forcément contradictoires, mais ne s'accordent pas d'emblée non plus. Imposer le capital et le travail, par exemple, peut provoquer un exode des éléments les plus mobiles, mais baisser les prélèvements sur le travail peu qualifié peut également stimuler l'emploi. De même, privilégier l'efficacité et la neutralité équivaut ultimement à refuser d'utiliser l'impôt à des fins incitatives, ou à s'empêcher de diriger des ressources rares vers des cibles définies collectivement comme prioritaires.

Les instruments de la politique fiscale

Différentes catégories de prélèvements sont opérées par la fiscalité et correspondent à autant d'objets sur lesquels s'exerce le pouvoir de contrainte financière de l'État sur les citoyens. Il y a les impôts directs, les impôts indirects et les cotisations sociales.

POLITIQUE FISCALE

Les impôts directs portent sur la création et la détention de la richesse, sur les revenus des facteurs de production que sont le travail et le capital. Ils sont supportés directement par le contribuable qui les paye, individus ou sociétés. L'impôt sur le revenu, l'impôt sur les sociétés, l'impôt foncier en sont les formes les plus courantes. Les impôts indirects portent sur les transactions et sont applicables aux opérations de production et de consommation; ils ne restent cependant pas à la charge des contribuables, des industriels et des commerçants qui y sont assujettis, mais se répercutent dans le prix final au consommateur. Ils comprennent notamment les taxes sur la valeur ajoutée, les taxes d'accises et les droits de douane. Quant aux cotisations sociales, elles reposent, la plupart du temps, sur la masse salariale, elles sont payées par les employés et les employeurs et sont destinées au financement des divers régimes assurant un revenu de remplacement en cas d'apparition de certains risques (accident du travail, invalidité, retraite, chômage, etc.).

Ces différents prélèvements présentent des formes variables selon les décisions qui sont prises en regard des paramètres permettant de les définir : l'assiette fiscale, le taux d'imposition, l'unité d'imposition et la période d'imposition. L'assiette fiscale précise la base ou l'objet sur lequel seront prélevés les impôts ; il peut s'agir de revenus d'emploi, de revenus d'entreprise, de revenus de placements, de gains en capital. L'assiette correspond, dans chaque cas, à la somme des revenus et des bénéfices imposables. Le taux d'imposition est la proportion de l'assiette fiscale devant être perçue des contribuables assujettis. En général, il varie selon les tranches de revenu, de sorte que la contribution attendue de chacun n'est pas uniforme. L'unité d'imposition désigne qui paiera l'impôt. Pour l'impôt sur le revenu, par exemple, il s'agira, la plupart du temps, de personnes physiques ou d'individus, mais pourra également être, dans certains cas, des ménages ou des personnes à charge. Pour l'impôt sur les sociétés, il sera requis de l'entité juridiquement constituée ayant une personnalité propre et la capacité de prendre des engagements, de répondre de ses obligations. En ce qui concerne la période d'imposition, il s'agit, pour les particuliers, de l'année civile et pour les sociétés, de l'exercice financier, encore que, pour ces dernières, quelques éléments (pertes, crédits) puissent être reportés d'une année à l'autre.

Mais, il existe un autre instrument utilisé par les gouvernements pour atteindre leurs objectifs fiscaux : la dépense fiscale (ministère des Finances, 2003; Godbout, 2006). Brièvement, les dépenses fiscales sont des mesures (exemptions, déductions, dégrèvements, reports ou crédits) qui ont pour effet de réduire les recettes et, partant, constituent un coût. Elles visent à influencer certains comportements ou activités ainsi qu'à aider certaines catégories de contribuables qui se trouvent dans une situation particulière. Ce sont donc des mesures préférentielles ou discrétionnaires qui modifient le régime fiscal de base et permettent aux gouvernements de réaliser des objectifs spécifiques. Elles affecteront par conséquent, positivement ou négativement, la neutralité, l'équité et la simplicité du régime fiscal.

Les défis de la politique fiscale

Les politiques fiscales évoluent parce que leur environnement change. Elles doivent constamment s'adapter aux nouvelles conditions, internes ou externes, qui les contraignent (OCDE, 2005). Et, dans le monde d'aujourd'hui, les adaptations doivent se faire rapidement, sous peine de rater les objectifs financiers ou économiques qui leur ont été assignés.

Avec la mondialisation apparaît un accroissement de la mobilité du capital et du travail qualifié. Les entreprises multinationales procèdent à des réorganisations et à des délocalisations qui ont pour résultat de concentrer certaines de leurs activités dans des pays où elles n'étaient pas ou peu

POLITIQUE FISCALE

présentes. Si la production est de plus en plus marquée par la recherche d'une main-d'œuvre bon marché, les flux financiers entre filiales dépendront souvent aussi de la localisation des actifs incorporels (marques et brevets), celle-ci étant en bonne partie déterminée par une fiscalité favorable. De même, les activités de recherche et de développement seront influencées par la fiscalité et, moins qu'auparavant, par la disponibilité sur le marché local d'une main-d'œuvre qualifiée.

Une concurrence fiscale se met donc en place pour essayer de freiner la tendance à la délocalisation d'activités économiques et pour retrouver une capacité d'attirer des investissements nouveaux. Cette concurrence fiscale concerne directement les pays émergents, mais aussi les États industrialisés voisins. Pour des facteurs de localisation très semblables (productivité et coût de la main-d'œuvre, accessibilité des marchés de débouché, sécurité juridique...), le niveau d'imposition peut faire la différence, de sorte que des ajustements sont apportés aux règles relatives à la fiscalité du capital et du travail.

Par ailleurs, des taux d'imposition élevés sont susceptibles d'entraîner une érosion des assiettes fiscales et, ce faisant, de diminuer les recettes. Plus la pression fiscale est forte, plus les comportements d'évitement sont nombreux. Cette érosion prend deux formes : l'évasion et la fraude. Dans le premier cas, en toute légalité, les citoyens se font par exemple octroyer des avantages non imposables (voyages, assurances, équipement, durée du travail, etc.); dans le second cas, il s'agit d'échapper illégalement à l'impôt, notamment par une sous-déclaration de revenus ou la falsification de documents financiers.

À l'ère électronique où les transactions se font de façon ultra-rapide et souvent dans un mode transfrontalier, les administrations fiscales peinent à s'ajuster. Comment faire en sorte que les transactions en ligne obéissent aux mêmes règles de taxation que le commerce traditionnel? Comment récupérer les sommes dues des entreprises qui n'ont pas d'existence légale dans le pays créancier? Et, en fin de compte, comment éviter de décourager le développement du commerce électronique tout en restant neutre par rapport aux concurrents traditionnels? Les défis posés au fisc par les nouveaux modes de transaction sont très importants, ne serait-ce que par le contournement des voies habituelles de l'enregistrement fiscal qu'ils permettent.

Le vieillissement de la population interpelle également la politique fiscale alors que les régimes de protection sociale mis en place reposent en bonne partie sur des prélèvements faits auprès des employés et des employeurs. En effet, le nombre d'inactifs (sans emploi et retraités) dépassera, dans les décennies à venir, le nombre d'actifs (sur qui pèsent les prélèvements), entraînant possiblement une révision des modalités de financement de ces programmes. Celle-ci pourrait rendre le coût du travail exorbitant et affecter non seulement la création d'emploi, mais le niveau d'activité économique.

Les tendances actuelles de la politique fiscale

Cherchant à s'adapter à un contexte changeant, les gouvernements des pays industrialisés procèdent, depuis la fin du siècle dernier, à des ajustements importants de leurs politiques fiscales. Si tous les pays n'avancent pas au même rythme ni ne poursuivent les mêmes objectifs, des évolutions communes ont cependant vu le jour et tendent à se consolider (OCDE, 2005; Commission européenne, 2000).

Un premier exemple de ces évolutions est la baisse de l'imposition des facteurs de production mobiles. Capital et travail qualifié sont traités de manière à protéger les avantages économiques

POLITIQUE FISCALE

comparatifs nationaux. Ainsi, dans les sociétés, se sont vu s'installer la diminution des taux d'imposition et l'ajout d'exemptions et de déductions diverses (amortissement accéléré, déduction des intérêts, exonération des plus-values et dividendes, report des déficits, etc.). Pour les individus, des mesures comme la diminution des paliers et des taux d'imposition des revenus élevés ou l'octroi de déductions (relèvement des plafonds de contribution à des régimes de retraite, dépenses pour gagner des revenus de placement et pertes admissibles au titre d'un placement, etc.) viennent augmenter le revenu disponible.

Un deuxième exemple serait le développement des taxes à la consommation. Les analyses économiques indiquent de manière générale que les taxes à la consommation et la tarification des services publics sont moins dommageables pour l'économie que l'impôt sur le revenu ou les taxes à la production. L'assiette fiscale devrait être établie sur la base des dépenses de consommation réelles plutôt que sur la capacité théorique de dépenser. Cette orientation favoriserait l'épargne et l'investissement. C'est ainsi qu'un nombre croissant d'États recourent à des taxes à la consommation générales et, notamment à la taxation sur la valeur ajoutée qui suit les flux dynamiques au sein des circuits de production et de distribution.

Le troisième exemple est l'émergence d'une fiscalité environnementale et comportementale. L'« écofiscalité » ou « fiscalité verte » s'impose comme une tendance de plus en plus importante avec l'introduction de mesures comme la taxe sur le carbone, les taxes sur les carburants fossiles, les redevances sur l'eau potable et le traitement des eaux usées ou l'attribution de déductions fiscales sur l'utilisation des transports en commun. Il en va de même pour certaines taxes qui visent à prévenir des pratiques à risque dans un objectif de santé publique. C'est le cas, par exemple, des taxes sur le tabac et l'alcool ou des taxes dites nutritionnelles qui touchent des aliments dont la surconsommation peut provoquer l'obésité (boissons sucrées, collations salées et sucrées, etc.).

Le quatrième exemple est la réduction des impositions multiples. Le cumul de plusieurs impôts peut mener à des taux de prélèvement élevés. En effet, la superposition des cotisations sociales et de l'impôt sur le revenu des sociétés accompagnée d'impôts sur les revenus du capital fait peser un lourd fardeau sur les entreprises. Il en va ainsi pour les individus avec l'impôt sur le patrimoine ou l'impôt sur les donations et les successions qui équivalent à taxer plusieurs fois le même revenu. À cet égard, plusieurs réformes fiscales entreprises dans les pays de l'OCDE ces dernières années ont cherché à limiter, voire à éliminer, l'imposition multiple.

Fiscalité et souveraineté des nations sont étroitement liées puisque dès lors qu'ils sont privés de ressources financières, les gouvernements ne peuvent plus conduire leurs politiques. C'est aussi un instrument de régulation économique capable d'influencer la consommation, d'encourager l'épargne ou d'orienter le mode d'organisation des entreprises. Par conséquent, la politique fiscale est d'une grande importance pour tous les gouvernements.

En matière de politique fiscale, tout l'art d'un gouvernement consiste à ne pas franchir la ligne psychologique du fardeau que les contribuables sont prêts à supporter, tout en maintenant une certaine équité entre les diverses catégories de contribuables (Cliche, 2009). La résistance à l'impôt est un phénomène universel. Les impôts les plus anciens sont généralement moins contestés que les impôts récents de même caractéristique, en raison des ajustements que le temps a apportés. Ce sont toutefois les impôts les moins visibles qui sont les mieux acceptés. Par ailleurs, si l'évasion et la fraude fiscale sont des phénomènes assez courants, elles ont tendance à s'accentuer quand les taux d'imposition augmentent, de sorte qu'un taux croissant d'imposition n'engendre pas une croissance proportionnelle des revenus fiscaux. Au total, les systèmes fiscaux qui ont été progressivement mis

POLITIQUE FISCALE

en place apparaissent complexes en raison de la multitude d'allègements particuliers et d'exemptions qu'ils incorporent et qui constituent autant de dépenses fiscales parce qu'ils privent le gouvernement de revenus. Mais, cette complexité, paradoxalement, est peut-être un des éléments qui rendent la fiscalité supportable parce que beaucoup de citoyens y trouvent un avantage personnel, une compensation qui reflète, au moins partiellement, leur situation particulière.

Bibliographie

- Cliche, P. (2009). *Gestion budgétaire et dépenses publiques : description comparée des processus, évolutions et enjeux budgétaires du Québec*, Québec, Presses de l'Université du Québec.
- Commission européenne (2000). *La politique fiscale dans l'Union européenne*, ec.europa.eu/publications/booklets/move/17/txt_fr.pdf (page consultée en mai 2010).
- Godbout, L. (2006). *L'intervention gouvernementale par la politique fiscale : le rôle des dépenses fiscales*, Paris, Economica.
- Ministère de l'Industrie, de l'Économie et de l'Emploi (2008). *Document d'orientations sur les évolutions de la politique fiscale*, www.minefe.gouv.fr/directions_services/sircom/impot_fiscalite/080724_rgpo.pdf (page consultée en mai 2010).
- Ministère des Finances (2003). *Dépenses fiscales*, Québec, Gouvernement du Québec.
- Musgrave, R. A. (1959). *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*, New York, McGraw-Hill.
- OCDE (2005). *La politique fiscale dans les pays de l'OCDE : Évolutions et réformes récentes*, Paris, OCDE.
- Tremblay, P. (1998). *La politique fiscale à la recherche du compromis*, Québec, Presses de l'Université du Québec.

REPRODUCTION

La reproduction totale ou partielle des définitions du *Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique* est autorisée, à condition d'en indiquer la source.

POUR CITER

Cliche, P. (2012). « Politique fiscale », dans L. Côté et J.-F. Savard (dir.), *Le Dictionnaire encyclopédique de l'administration publique*, (en ligne), www.dictionnaire.enap.ca

INFORMATION

Pour information veuillez consulter www.dictionnaire.enap.ca

DÉPÔT LÉGAL

Bibliothèque et Archives Canada, 2012 | ISBN 978-2-923008-70-7 (En ligne)