

# **La fiscalité dans les pays de l'OCDE :**

## **Bilan et perspectives**

Pierre Garelo

Alors que s'élargissent et se renouvellent les espaces d'échange, la fiscalité ne cesse de nourrir de nombreux débats ; et les propositions de réforme fusent de toute part, certaines favorisant l'harmonisation des fiscalités, d'autres prônant au contraire une plus vive concurrence ou une plus grande autonomie fiscale des régions.

Pour être convaincantes, de telles propositions de réforme ou de refondation de la fiscalité doivent s'appuyer sur une analyse détaillée des systèmes fiscaux en vigueur : Quel est leur degré de similitude ? Existe-t-il une vive concurrence sur les bases fiscales ? Les taux et les bases d'imposition divergent-ils grandement d'un pays à l'autre, d'une région à l'autre ? Quelle relation peut-on établir entre le niveau des taux, la définition des assiettes et le montant des recettes ? Quelle est l'ampleur de l'« exode » fiscale ?

Mais l'analyse ne saurait être que descriptive. Elle doit également être théorique et normative. Sur un plan théorique il importe en premier lieu de s'interroger sur les effets de la concurrence en matière fiscale : Sont-ils identiques aux effets avérés de la concurrence dans les secteurs traditionnels (élargissement de l'éventail des choix, amélioration des rapports qualité/prix), ou devons nous au contraire nous attendre à des effets spécifiques ? Sur un plan normatif il convient de s'interroger sur les finalités de la fiscalité—services publics et ou solidarité—, ces questions en appelant elles-mêmes d'autres : Qui doit financer quoi ? A quel niveau doit se situer le pouvoir de décision en matière fiscale ? Comment arbitrer entre les objectifs que l'on peut donner à la fiscalité lorsque ces derniers sont en conflit ?

Ce rapport, basé essentiellement sur des données relatives aux pays membres de l'O.C.D.E., tente de répondre à ces diverses questions afin de pouvoir servir de base de proposition pour de futures réformes fiscales. Il sera organisé en trois parties :

- La problématique
- Situation actuelle et tendances
- Enseignements en vue d'une réforme

Les enseignements que nous pourrons tirer de ce rapport sont destinés à compléter ceux qui auront été tirés d'une série de rapports détaillés sur les systèmes fiscaux nationaux et leurs degrés respectifs de décentralisation.

# 1. La problématique

## 1.1. Grande diversité des systèmes fiscaux contemporains

### 1.1.a. Une réalité fiscale complexe et diverse

Les systèmes fiscaux nationaux sont extrêmement complexes et, conséquence non surprenante, extrêmement divers.<sup>1</sup> Cette complexité s'exprime de façons diverses:

⇒ Complexité des niveaux de prélèvement et de dépense. Les Etats comptent en effet jusqu'à quatre niveaux de prélèvement et de dépense (supranational, fédéral<sup>2</sup>, étatique, local). Encore faut-il préciser que le niveau « local » se subdivise dans certains pays en plusieurs niveaux,<sup>3</sup> et que la Sécurité Sociale est souvent gérée par une administration autonome dotée de ses propres ressources fiscales.

⇒ Complexité de la nature des recettes selon les niveaux. Dans tel pays, l'impôt sur le revenu sert au financement des dépenses locales alors que dans d'autres pays il est exclusivement réservé aux dépenses engagées au niveau national.

⇒ Complexité due aux transferts entre niveaux (en particulier du niveau central vers les niveaux inférieurs) et au système de péréquation. Ainsi, dans un pays comme la France, près de la moitié du financement des dépenses communales n'est pas financée par les recettes fiscales de la commune mais par une dotation de l'administration centrale et les emprunts contractés par la commune.

---

<sup>1</sup> Cela apparaît clairement à la lecture des rapports par pays.

<sup>2</sup> L'Union Européenne compte à ce jour trois pays à structure fédérale (Allemagne, Belgique, Autriche) et douze pays à structure unitaire.

<sup>3</sup> En France, la région, le département et la commune prélèvent tout trois des impôts.

⇒ Complexité quant à la nature des prélèvements : impôt (direct ou indirect), redevances, cotisations. L'OCDE définit l'impôt comme « les versements obligatoires effectués sans contrepartie au profit des administrations publiques... Les administrations publiques comprennent l'administration centrale et les organismes dont les opérations sont sous son contrôle effectif, les administrations régionales et locales et leurs services, les organismes de sécurité sociale et les entités publiques autonomes à l'exception des entreprises publiques. »<sup>4</sup> Suivant cette définition, les redevances et cotisations ne devraient pas être incluses. Dans la pratique elles le sont le plus souvent.

⇒ Complexité due aux modes de calcul des bases, des déductions et abattements. Cette complexité est difficile à prendre en compte dans la plupart des études statistiques disponibles. Or elle peut être importante pour **comprendre les incitations** créées par le système fiscal de tel ou tel pays ou région. L'univers fiscal est souvent l'univers des cas particuliers. Il est également à noter que **les impôts dits « négatifs »** (le RMI par exemple en France), dont les conséquences sur la vitalité de création de richesse sont sans doute non négligeables, ne sont pas comptabilisés dans les impôts.

**Les origines de cette complexité** sont multiples. Il y a cependant deux explications principales : l'histoire et les choix politiques.

**L'histoire** : Le système fiscal d'un pays garde la marque du processus par lequel il a été forgé. Or ces processus sont très variés. La France, les Etats-Unis, l'Allemagne ou l'Italie ont des origines bien différentes. Aux Etats-Unis, par exemple, la première confédération fédérale ne reconnaissait pas aux autorités fédérales le pouvoir de lever l'impôt. En France, au contraire, le roi avait tous les droits et créait un impôt ou une nouvelle charge selon ses besoins. Le poids de l'histoire est en matière fiscale d'autant plus lourd que les réformes fiscales d'envergure sont toujours délicates.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> « Le Guide d'interprétation de l'OCDE », in *Statistiques des recettes publiques 1965-2001*, OCDE 2002.

<sup>5</sup> On a coutume de dire qu'un vieil impôt est un bon impôt. Cette affirmation, qui n'est sans doute pas à prendre à la lettre, renferme toutefois une part de logique car l'impôt ancien a été intégré dans le calcul des agents économiques et les ajustements nécessaires ont été effectués. Ainsi, si une taxe nouvelle est introduite sur les gains en

Aujourd'hui encore, **les choix politiques** diffèrent grandement d'une nation à l'autre, et ces divergences se retrouvent dans les systèmes fiscaux nationaux. Ainsi, comme nous le verrons ci-dessous, le choix des politiques de santé varient sensiblement d'un pays à l'autre.. Mais de façon plus générale, la fiscalité, dans sa conception moderne, nécessite de nombreux arbitrages entre une recherche d'efficacité et une certaine forme de solidarité (voir *infra* 1.1.C.), et cette dimension de solidarité étant très subjective, les arbitrages réalisés seront nécessairement très divers.

### 1.1.b. Un manque de transparence évident

Cette complexité rend la fiscalité peu transparente et, par voie de conséquence, rend illusoire **le contrôle par le contribuable** du rapport entre prélèvements obligatoires et qualité des services rendus.

Ce contrôle est déjà a priori rendu difficile à chaque fois qu'un **principe de non contrepartie** est adopté. Or un tel principe figure, comme nous l'avons rappelé plus haut, dans la définition même de l'impôt ; c'est même ce qui différencie l'impôt de la redevance ou de la cotisation. Mais si ce principe rend le contrôle difficile, contraignant le contribuable à un jugement d'ensemble sur les prestations servies, il peut néanmoins présenter des avantages tant en termes de réduction des coûts de la collecte que de prise de conscience du montant global des charges.

Pourtant, il existe un autre principe dont les effets pourraient contrebalancer ceux du principe de non contrepartie ; il s'agit du **principe d'équivalence**. Suivant ce dernier principe il doit y avoir une équivalence entre la contribution et le service rendu. Mais, pour que ce principe soit opérationnel, encore faut-il que les services à rendre soient définis clairement. Comment pourrait-il y avoir une fiscalité vraiment transparente lorsque les objectifs de cette fiscalité sont eux-mêmes ambigus ? Or, comme nous le rappelons au paragraphe suivant, c'est bien dans ce cas de figure que nous nous trouvons.

---

capital, la valeur des actifs correspondants va instantanément baisser. Les actifs seront ensuite transférés à un prix qui prend en compte la taxe.

### 1.1.c. Elargissement des missions de l'Etat

Complexité, manque de transparence, difficultés, voire impossibilité de contrôler : tout ces phénomènes sont en grande partie la conséquence d'une redéfinition des missions de l'Etat.<sup>6</sup>

Il y a bien entendu les « nouvelles » missions relevant de la politique macroéconomique (stabilisation des prix, lutte contre les chocs économiques, pérennisation de la croissance). Ainsi, si l'on attend de l'Etat qu'il « relance » l'économie lorsque celle-ci est en récession, cela se traduira nécessairement par des politiques fiscales « actives ».<sup>7</sup>

Mais c'est surtout la **mission de redistribution**, pour des motifs de **solidarité**, qui a brouillé les cartes.<sup>8</sup> Comment en effet évaluer l'efficacité de l'utilisation des recettes fiscales dès lors que celles-ci servent autant à la redistribution qu'à la prestation de biens et services publics ?

Il faut noter à ce sujet que la dimension redistributive peut intervenir à deux niveaux :

→ Dans le cadre de la prestation d'un service public, une redistribution s'effectue dès que l'on applique le **principe de la capacité contributive**, c'est-à-dire, dès lors que l'on fait payer des sommes plus importantes aux plus riches pour un même bien public.

→ Dans le cadre de la solidarité, lorsque, par exemple, on redistribue des communes riches vers les communes pauvres, ou lorsque l'on donne une bourse à certains lycéens, ou lorsque l'on verse une indemnité pour inondations, sécheresse, pollution ou « accidents de la vie ».

Du fait de la grande opacité de la définition des missions de l'Etat, la définition même des critères du « bon » impôt devient problématique.

---

<sup>6</sup> Comment s'opère cette redéfinition ? Comment sont définies les missions de l'Etat ? Ces questions sont abordées dans la section 1.2. ci-dessous.

<sup>7</sup> Au sein de la zone Euro cela sera d'autant plus vrai que les gouvernements nationaux ne peuvent avoir recours ni à une politique monétaire, ni à une politique d'endettement (une conséquence du Pacte de stabilité inscrit dans le Traité de l'Union). Notons tout de même que la politique fiscale est, elle aussi, fortement encadrée puisque il est suggéré aux Etats d'utiliser les périodes de croissance, non pas pour baisser les impôts, mais pour constituer des réserves pour les temps difficiles, ou pour réduire leur endettement.

<sup>8</sup> Le ministre français de l'Economie et des Finances faisait récemment allusion à la nécessité d'entretenir par le biais de la fiscalité un « tissu social » et exprimait ses craintes que la concurrence fiscale ne vienne détruire ce tissu.

### 1.1.d. Les critères de la bonne fiscalité

Même en faisant abstraction de la dimension redistributive, il n'est pas aisé de déterminer les critères du bon impôt. Les difficultés sont bien connues et incluent :

a. **L'impossibilité d'« agréger » les préférences individuelles** concernant l'offre de service public. Il est donc impossible, sauf cas exceptionnel d'avis unanime, de savoir si oui ou non l'impôt est conforme aux souhaits « de la communauté ». Les remèdes sont alors cherchés du côté des modes de scrutin. Un scrutin majoritaire risque de faire près de 50% de mécontents. Aussi certains choix fiscaux, à l'instar de ceux votés au niveau de l'Union Européenne, requièrent-ils l'unanimité. Mais l'immobilisme qu'engendre ce mode de décision ne satisfait pas nécessairement tout le monde...

b. **Les conflits entre équité et efficacité.** L'efficacité s'entend essentiellement d'un point de vue économique. Un bon impôt de ce point de vue est un impôt qui est neutre, c'est-à-dire, qui modifie le moins possible les décisions des individus quant à l'allocation des ressources. En effet, il ne faudrait pas, entre autres choses, que la fiscalité perturbe la capacité d'une nation ou d'une région à créer de la richesse. Parmi les impôts réputés neutres, il y a les impôts forfaitaires (du type capitation ou *poll tax*). Toutefois les impôts les plus efficaces sont aussi bien souvent considérés comme les plus inéquitables. Encore faut-il noter que, plus encore que l'efficacité, l'équité n'admet de définition simple et acceptée par tous. Elle peut nécessiter la prise en compte de paramètres aussi divers que le mérite ou la nécessité d'assurer un minimum de ressources à tous, ou encore la nécessité de corriger des inégalités de départ indépendantes des individus. C'est le politique qui arbitrera des conflits éventuels entre efficacité et équité.<sup>9</sup> Le principe de la capacité contributive rappelé ci-dessus illustre bien ce souci d'équité : chacun doit contribuer à hauteur de ses possibilités.

c. **Minimiser les coûts du recouvrement de l'impôt.** Le « bon » impôt est aussi l'impôt qui peut être prélevé à moindre coût. C'est entre autre celui qui rend difficile la fraude fiscale et, d'une certaine façon, l'évasion fiscale. Mais là encore, le souci de réduire les coûts a parfois ses

---

<sup>9</sup> Il est cependant vraisemblable, de notre point de vue, que les conflits entre efficacité et équité soient, dans la plupart des discours, très largement exagérés. Dans cette partie de notre rapport qui se veut largement de nature descriptive, il est toutefois souhaitable de reprendre la perception généralement entretenue du problème. Or, incontestablement, une large majorité de décideurs voit des conflits entre équité et efficacité.

inconvenients. C'est ainsi qu'un prélèvement à la source peut réduire les coûts de prélèvement mais cela aux dépens de la transparence des mécanismes fiscaux.<sup>10</sup>

Si nous ajoutons à présent une dimension redistributive à la mission de l'Etat, la définition du « bon » impôt devient encore plus problématique tant les limites de la « solidarité nationale » sont subjectives.

Une fois encore, on peut être tenté, pour faire avancer la recherche de solutions, de séparer la problématique des recettes (quel est le meilleur moyen de collecter un montant X de recettes fiscales) de celle des dépenses (quelle est la meilleure utilisation possible de ces recettes ? Ou mieux : quelle somme devenons-nous dépenser ?). Cependant, suivre une telle piste revient à éloigner un peu plus encore les possibilités de contrôle par le contribuable des décisions prises en matière fiscale et, plus grave encore, néglige l'influence des modes de prélèvement sur la création de richesses.

Ces difficultés inhérentes à la définition du « bon » impôt expliquent sans doute la diversité des réponses apportées dans les différents pays aux questions ayant trait à la fiscalité.

### **1.1.e. Le problème de la prise en compte des modes de financement de Sécurité Sociale**

Il est un point de divergence entre les Etats qui mérite une attention particulière : le financement des prestations sociales (santé, vieillesse, chômage). En effet, les nations ont fait des choix (politiques) très variés en la matière, ce qui complique étrangement les comparaisons internationales.

Le problème peut d'autant moins être ignoré que les dépenses sociales représentent une part croissante des dépenses publiques, ainsi qu'en témoignent les deux premières colonnes du tableau 1. Dans les pays de l'OCDE et pour l'année 2000, les cotisations sociales ont représenté entre 17,3 (République Tchèque) et 2,2% (Danemark) de la richesse nationale (telle qu'elle peut être approximée par le PIB). Mesurées à l'aune des recettes publiques, elles représentent 43,8% de ces dernières en République Tchèque, et seulement 4,6% au Danemark.

---

<sup>10</sup> Tel est le cas en France, pays où les cotisations sociales sont prélevées à la source, et où les contribuables ont une très mauvaise connaissance des sommes qu'ils versent chaque mois pour les prestations sociales qu'ils reçoivent.

*Tableau 1 : Importance des cotisations de sécurité sociale (année 2000)*

	%du PIB	En % des recettes publiq.	% des coûts de la main d'œuvre
Rép. Tchèque	17.3	43.3	35
France	16.4	36.1	38
Pays-Bas	16.1	38.9	39
Suède	15.2	28.1	30
Autriche	14.9	34.2	38
Allemagne	14.8	39.0	34
Rép. Slovaque	14.7	41.2	37
Belgique	14.1	30.9	36
Espagne	12.4	35.1	28
Suisse	12.0	33.6	20
Finlande	12.0	25.6	27
Italie	11.9	28.5	32
Hongrie	11.5	29.3	38
Grèce	11.4	30.1	34
Luxembourg	10.7	26.5	n.d
Pologne	10.0	29.4	38
Japon	9.9	36.5	18
Norvège	9.0	22.5	18
Portugal	8.8	25.7	28
Etats-Unis	6.9	23.3	14
Royaume-Uni	6.1	16.4	16
Turquie	5.6	16.9	28
Canada	5.1	14.3	12
Corée	4.4	16.7	14
Irlande	4.2	13.6	16
Mexique	3.0	16.4	14
Islande	2.9	7.8	5
Danemark	2.2	4.6	12

Source : Construit à partir des statistiques de l'OCDE

Bien entendu, cela ne signifie pas que la puissance publique s'est désengagée des questions sociales au Danemark. Bien au contraire. Seulement dans ce pays le choix politique a été celui d'un financement par l'impôt (essentiellement l'impôt sur le revenu) des dépenses publiques sociales.

On comprend aussi pourquoi il sera difficile d'analyser la fiscalité « hors sécurité sociale » : Cela reviendrait à ignorer ce qui constitue jusqu'à 43,3% des recettes publiques d'un Etat (cas de la République Tchèque en l'an 2000).

Toute analyse comparative nécessite ainsi que l'on entre dans le détail des recettes pour voir, par exemple au Danemark, quelle part des impôts sur le revenu sert à financer les services publics « ordinaires », et quelle part sert au financement des dépenses publiques de santé. De même en France, il faudra retirer du montant global des recettes fiscales les impôts qui, en sus des cotisations, servent au financement de la Sécurité sociale.

Toujours pour illustrer l'importance de ces choix de financement il est instructif de regarder le tableau 2. Si l'on inclut les recettes dévolues aux administrations de Sécurité sociale (et donc si l'on prend le tableau tel quel, la France est un pays où l'administration centrale pèse peu (42,4% contre 62,5% au Danemark). On serait dès lors tenté de conclure sur la base des chiffres de la première colonne que la France est plus décentralisée fiscalement que le Danemark. La deuxième colonne nous invite cependant à pondérer ce jugement puisque l'administration locale semble peser plus au Danemark qu'en France ! La troisième colonne nous donne la clé du mystère : les recettes d'administration sociale sont considérables en France et relativement négligeables au Danemark. On peut alors essayer de raisonner hors Sécurité sociale. Si on le fait sur la base de ce tableau on remarque que l'administration centrale en France représente environ 81% des recettes d'administration publique (hors sécurité sociale) contre 19% pour les administrations locales. Au Danemark, les chiffres correspondants sont 65% et 35%. La fiscalité Danoise est à présent beaucoup plus décentralisée que la fiscalité Française. La seule ombre à cette approche est que nous incluons dans les chiffres « hors sécurité sociale » des financements qui vont à l'administration centrale Danoise bien que destinée sans ambiguïté à financer des dépenses de santé !

**Tableau 2 : Répartition des impôts par niveau d'administration (année 2000)**

	Administration centrale	Administrations locales	Administration de sécurité sociale
France	42,4%	9,5%	46,9%
Danemark	62,5%	32,9%	4,6%

Source : OCDE

La question est encore plus complexe si l'on tient compte du fait que certains Etats (dont les Etats-Unis) ont fait le choix de laisser une partie du financement de la sécurité sociale au volontariat et au marché. Lorsque l'on comparera les taux de prélèvements obligatoires, il faudra en effet tenir compte du fait que ces derniers ne couvrent pas les mêmes prestations.<sup>11</sup> Annie Vallée écrit : « La plus grande partie de l'écart entre les taux de prélèvements obligatoires des pays développés s'explique par la couverture différente des systèmes d'assurance sociale.... Si l'on incluait dans le montant total des prélèvements aux Etats-Unis les contributions des employeurs à des fonds de retraite privés et celle des salariés et des employeurs aux systèmes privés d'assurance maladie, l'écart entre les taux de prélèvement américain (28,5%) et le taux de prélèvement français (46%) tendrait à disparaître. La même conclusion pourrait être tirée de l'examen de la situation au Royaume-Uni (36%) et au Japon (28,4%). »

La dernière colonne du Tableau 1 ci-dessus donne la part des cotisations sociales dans le coût total de la main d'œuvre. Cela afin de souligner un dernier point : les incidences du mode de financement des prestations de sécurité sociale sur l'allocation des facteurs. On constate ici que les pays qui ont fait le choix de développer le système public de sécurité sociale, et de le faire à travers des cotisations obligatoires prélevées directement par l'employeur et versées à une administration autonome, sont aussi les pays où le coût de la main d'œuvre sera élevé.<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Annie Vallée, page 21.

<sup>12</sup> Pour être plus exact il faudrait dire que dans ces pays le coût *incompressible* (car imposé par la fiscalité) y est plus élevé. Il est en effet possible que le salaire moyen (le coût total moyen du travail) soit plus élevé aux Etats-Unis qu'en France bien que le montant des coûts incompressibles soit plus élevé en France qu'aux Etats-Unis.

## **1.2. Les grandes options d'un système fiscal**

La complexité des systèmes fiscaux mise en évidence jusque là peut freiner, voire décourager toute tentative de comparaison et a fortiori de réforme. Nous verrons dans la dernière partie de cette étude que cela n'est pas le cas. Pour l'instant nous voudrions attirer l'attention sur le fait que cette complexité s'est développée sur la base de principes implicitement ou explicitement adoptés dans chaque pays. Il nous appartient donc de mettre en évidence les principes pouvant servir d'assise à un système fiscal ; car si l'on ne peut prédire les résultats détaillés, toujours complexes, d'une politique fiscale, on peut néanmoins choisir les principes de cette politique.

### **1.2.a. A qui doit revenir la souveraineté fiscale ?**

Qui doit décider des taux et des assiettes ? Cette question revient souvent en cette période d'émergence d'une entité Européenne nouvelle qui exige que soient définies les prérogatives du Conseil Européen et des Etats membres. Après qu'aient avorté plusieurs tentatives assez ambitieuses d'harmonisation « à marche forcée »,<sup>13</sup> il semble que les Etats ne soient pas disposés à abandonner leur souveraineté fiscale.

La raison généralement avancée est qu'un abandon de la souveraineté fiscale reviendrait à abandonner la possibilité de choisir le mode d'organisation de la communauté nationale. Si, après que l'autonomie monétaire eut été abandonnée, l'autonomie fiscale était à son tour abandonnée—si tout du moins, elle était laissée au vote majoritaire—alors, *de facto*, la politique sociale des Etats membres disparaîtrait.

Evidemment, la répartition des pouvoirs entre l'Union et les Etats membres n'est pas nécessairement du « tout ou rien ». On peut très bien imaginer—et c'est probablement ce qui va se passer—un partage des compétences en matière fiscale ; un partage de la souveraineté. Il peut être éclairant à cet égard de regarder l'histoire de la construction des Etats-Unis d'Amérique. Dans un premier temps aucun pouvoir fiscal n'avait été accordé à l'échelon supra étatique (à la fédération), puis ce pouvoir lui fut finalement accordé sous contrôle, le contrôle consistant à attacher à la constitution fédérale une *Bill of Rights* afin de protéger le citoyen contre les abus possibles du pouvoir.<sup>14 15</sup>

---

<sup>13</sup> Nous reviendrons sur ces tentatives dans la troisième partie de ce rapport.

<sup>14</sup> Bien sur « la construction » de la fédération américaine et la construction Européenne présentent de nombreuses différences. La fédération américaine avait une utilité avant tout diplomatique et militaire et ne devait

Cette référence à la *Bill of Rights* est intéressante car elle nous incite à nous demander si, en dernière analyse, ce n'est pas aux citoyens-contribuables que revient la souveraineté fiscale. Cette position a le mérite de préserver un autre grand principe de nos sociétés modernes : la propriété privée. Il est en effet évident que, dans la mesure où le propriétaire n'a pas son mot à dire dans le choix de la pression fiscale, sa propriété lui est d'une certaine façon confisquée. Donc, au plus le système fiscal s'éloignera du principe de la souveraineté du contribuable—de façon plus générale, au plus la représentation des préférences des individus membres de la communauté sera « diluée »—au plus la société s'éloignera d'une véritable économie de marché comprise comme un lieu d'échange reposant sur la propriété et le contrat. Or, ainsi qu'il a été amplement démontré, cette économie de marché s'est avérée être un extraordinaire vecteur de progrès économique et social.

Nous pouvons donc poser comme principe fondamental du système fiscal « idéal » que le citoyen-contribuable doit avoir un pouvoir de contrôle fort. Cela se retrouve d'ailleurs dans le fameux *principe du consentement à l'impôt* : pas d'impôt sans représentation. Ce principe, qui a nourri plusieurs révolutions dans l'histoire de l'Occident, rappelle la nécessité absolue pour chaque individu de pouvoir décider de son sort et du sort de ses biens.

Pour autant ce principe reste insuffisant. En effet, si l'on admet que la souveraineté en matière fiscale revient à l'individu, que son consentement est requis pour prélever un nouvel impôt, il est cependant inconcevable qu'un citoyen puisse à lui seul bloquer une initiative fiscale à laquelle consentiraient près de 300 millions d'individus. Il n'est donc pas concevable de donner une *totale* souveraineté au citoyen contribuable. Il faut en conséquence chercher un juste milieu entre risque de paralysie et souveraineté des citoyens. La décentralisation fiscale peut servir cette cause.<sup>16</sup>

### 1.2.b. Souveraineté et décentralisation

L'idée consiste à appliquer le principe de subsidiarité à l'allocation des pouvoirs fiscaux : Donner le pouvoir fiscal à l'entité la plus proche du citoyen. Ainsi un service public local devrait

---

pas, au moins au départ, s'immiscer dans les affaires commerciales entre Etat. L'Union Européenne suit le schéma opposé : aucune unité diplomatique ou militaire, mais le désir d'organiser le grand marché unique.

<sup>15</sup> Le tableau 13 présenté dans la deuxième partie de cette étude montre qu'au sein des Etats Fédéraux de l'OCDE existe une grande disparité des degrés de centralisation fiscale (la Suisse et l'Australie, pour prendre deux exemples, sont des modèles bien différents).

<sup>16</sup> Une autre piste consiste à poser des limites constitutionnelles au pouvoir des décideurs publics et des législateurs.

être géré par un pouvoir local qui prélèverait les impôts nécessaires à la mise en œuvre des services que les individus vivant dans cette localité auront décidé de mettre en place.

Ainsi, seraient confiés à la diligence des représentants nationaux et des administrations centrales uniquement les services dont la production ne se conçoit qu'à ce niveau (la diplomatie, la sécurité nationale, etc.), en sorte que le citoyen puisse garder un contrôle « maximal » sur les dépenses publiques et leur financement.

D'une certaine façon, la réalité confirme l'efficacité de ce mécanisme: il semblerait en effet que les contribuables suivent de très près l'évolution des prélèvements locaux et soient très sensibles à leurs modifications.

Mais cette proximité entre les contribuables-bénéficiaires et leurs représentants élus présente des inconvénients. En effet, les services financés par l'impôt ne sont jamais—ou en de très rares occasions—des biens publics au sens strict du terme. C'est-à-dire, qu'ils ne profitent pas de façon identique à tous les individus (soit de par leur localisation, soit parce qu'ils présentent des degrés d'intérêt très variés d'un individu à l'autre). En conséquence, la tentation est grande pour les bénéficiaires, de faire pression sur les élus afin que soient votés les services qui les avantagent le plus. Ce problème est connu au niveau national comme un problème de **lobbying**. Au niveau local on lui donne parfois le nom de **clientélisme**.

Une question importante est donc de savoir si le clientélisme local est plus fort que le lobbying national. Si tel était le cas, nous arriverions à un paradoxe : en rapprochant le pouvoir des citoyens, le contrôle par le citoyen des dépenses publiques serait certes accru, mais d'une façon négative puisqu'il ne profiterait qu'à un petit nombre et pénaliserait la majorité. Ce danger est réel justement parce que les faveurs fiscales ont des retombées électorales sans doute plus directes au niveau local qu'au niveau national...

De même, les réformes fiscales pourraient être rendues plus difficiles dans un contexte de décentralisation fiscale. Si nous prenons le cas de la France, une révision par les élus locaux de la base des taxes d'habitation (valeur locative des habitations) risquerait fort de coûter son poste à l'élu local suffisamment téméraire pour l'entreprendre. D'où un conservatisme certain.

### **1.2.c. Souveraineté et concurrence**

Si le moyen de pression sur les élus ne peut s'exercer directement en faisant entendre sa voix lors du vote du budget, il peut toutefois s'exercer indirectement à travers les mécanismes de la concurrence. **Décentralisation et concurrence sont des mécanismes complémentaires.**

La concurrence présente de nombreux avantages :

⇒ Elle donne un élément de comparaison. Elle informe, et cette information dote le citoyen d'un véritable pouvoir, car qu'est ce que le pouvoir sans la connaissance qui permet de l'exercer ? Les contribuables étant mieux informés sur les possibilités de prestations publiques, les élus locaux sont incités à une plus grande vigilance.

⇒ Elle offre une porte de sortie au contribuable. C'est le principe connu en science des choix publics sous le nom de « vote avec les pieds ». Le contribuable insatisfait dispose grâce à la concurrence d'une alternative. Lorsque le coût de la fiscalité lui paraît excessif au regard des prestations fournies, il peut être avantageux pour le contribuable de changer de juridiction fiscale.

De façon plus générale, nous retrouvons là le principe et les bienfaits de la concurrence : incitation à la découverte, incitation à la recherche de moyens mieux appropriés pour satisfaire les besoins des individus.

Evidemment, les effets de la concurrence ne se feront pleinement sentir que si le coût de l'exit (en l'occurrence, de l'expatriation ou de la délocalisation) n'est pas trop élevé. Or ce coût n'est pas homogène ; il varie d'un individu à l'autre, et, pour un même individu, d'une activité à l'autre. Il est ainsi moins onéreux de délocaliser son portefeuille que son habitation. De même, certaines activités professionnelles se délocalisent plus aisément que d'autres.

En d'autres termes, la fiscalité n'est pas le seul élément que l'individu prend en compte dans le choix de sa localisation. Il y a aussi des variables telles que la qualité et le coût de la main d'œuvre, les lois sociales, la langue, la proximité des autres industries et des réseaux de transport, la proximité de la demande, et, pourquoi pas, le degré d'ensoleillement...

### **1.2.d. La concurrence peut-elle être dommageable ?**

Cette question a été soulevée il y a quelques années déjà par l'OCDE dans un rapport intitulée « *Concurrence fiscale dommageable : un problème mondial* » (1998) ainsi que par la Commission Européenne à laquelle de nombreux acteurs de la vie politique ont emboîté le pas.

Les craintes exprimées ne sont cependant pas toujours les mêmes.

Pour la Commission Européenne, la concurrence sera dommageable dans la mesure où elle nuit au bon fonctionnement du marché unique européen. L'idée est ici que la multiplicité des assiettes et des taux rendrait les systèmes fiscaux opaques et interdirait leur comparaison par les agents économiques, ou freinerait la mobilité des facteurs de production et des individus. Ainsi, dans le rapport Burke datant de 1980, la Commission souhaitait « qu'une concurrence équitable

puisse s'établir entre les entreprises des différents Etats et que les mouvements de capitaux ne soient pas provoqués par des considérations fiscales ».

Cette ligne de pensée semble être identique à celle adoptée par la C.J.C.E. qui s'appuie sur le traité de l'Union Européenne pour contrôler les pratiques fiscales nationales.

Si le souci de la Commission et de la C.J.C.E. semble bien être de coordonner les fiscalités, celui de l'O.C.D.E. consiste bien plus à uniformiser les fiscalités par le haut.

Les craintes de l'O.C.D.E. et de certains acteurs de la vie politique sont en effet différentes de celle de la Commission. Ils redoutent avant tout une « course vers le bas ». La concurrence, d'après eux, inciterait les gouvernements à baisser les taux et réduire les bases (exemptions) ce qui les conduirait à renoncer à certaines missions de service public qui leur incombent.

Toujours d'après eux, le seul moyen de maintenir dans un contexte de concurrence fiscale les niveaux de prestations antérieurs serait de compenser la baisse des taux sur les bases les plus mobiles (les sociétés ou les capitaux par exemple) par une hausse des taux sur les bases les moins mobiles (main d'œuvre peu qualifiée, habitations). La concurrence fiscale aurait donc des résultats contraires à l'équité.

De façon plus générale, mais dans la même veine, la concurrence fiscale paralyserait toute politique de redistribution. Si, par exemple, une commune développe une politique sociale active, elle attirera les citoyens les plus démunis et fera fuir par la même les plus riches, découragés par des taux d'imposition élevés. Toute politique sociale financée par l'impôt serait donc, dans un contexte de concurrence, vouée à l'échec.

Notons à ce sujet que de nombreux pays ont mis en place, parallèlement à une vague de décentralisation fiscale, des mécanismes de péréquation établissant une redistribution des localités riches vers les localités pauvres.

Ces craintes sont-elles fondées ? Il est difficile de donner une réponse catégorique à ces réponses. On peut cependant noter deux faiblesses essentielles dans cette argumentation:

⇒ Il faudrait au moins mettre en parallèle les effets de la concurrence avec les effets d'absence de concurrence. De fait, les arguments en faveur d'une harmonisation, voire d'une unification, reposent sur l'hypothèse implicite que le rapport qualité prix en l'absence de concurrence—c'est-à-dire, une fois les taux et bases harmonisés—sera bon. Or c'est précisément parce que le ratio des prestations fournies par rapport aux contributions versées laisse à désirer

que la concurrence a été envisagée.<sup>17</sup> En d'autres termes, il faut savoir au moins faire un procès honnête à la concurrence en comparant ses avantages et ses inconvénients.

⇒ La vision entretenue de la concurrence, et du problème en général, est ici trop statique. Elle s'appuie en effet implicitement sur **l'hypothèse d'un stock de richesse donné et constant**. Dans un tel contexte il est vrai que ce qui est donné à l'un est forcément pris à un autre ; que la baisse des taux sur les tranches supérieures de l'impôt sur le revenu devra être compensée par quelques hausses sur d'autres bases, ou par la réduction, quantitative ou qualitative, des services publics, ou encore par l'élargissement de la base. Mais le stock de richesse n'est pas donné, et, justement, la fiscalité influe sur les incitations à créer de la richesse. Comme nous le signalions plus haut, il y a un lien évident entre d'une part le niveau de la fiscalité et d'autre part la « qualité » des droits de propriété. Et le lien entre la qualité des droits de propriété et le développement économique et social n'est plus à établir.

*In fine* ce sera à l'expérience de trancher entre les différentes thèses.<sup>18</sup> Et elle semble bien avoir déjà tranché comme tentera de le montrer la seconde partie de ce rapport. Les faits semblent confirmer la thèse selon laquelle il n'y a pas d'antinomie entre fiscalité efficace et fiscalité équitable.

---

<sup>17</sup> Ces arguments ignorent entre autre les analyses économiques de la bureaucratie développées par les spécialistes de l'analyse des processus de décision publique. La bureaucratie, lorsqu'elle est à l'abri de la concurrence, a intérêt à produire des services en quantité plus que nécessaire, ou de qualité trop élevée, ou encore à des coûts trop élevés.

<sup>18</sup> Un parallèle peut ici être dressé avec la privatisation et la mise en concurrence de services publics (téléphone, poste, électricité, etc.) Les craintes formulées étaient nombreuses avant que ces prestations ne deviennent concurrentielles. L'expérience a montré que les consommateurs, ex-contribuables, avaient largement bénéficié de cette évolution. Signalons aussi que si la concurrence venait à engendrer une baisse quantitative ou qualitative des services publics cela pourrait bien être le signe d'une meilleure satisfaction des contribuables qui ne désiraient pas de telles dépenses ou qui ne sont pas disposés à payer la somme nécessaire pour obtenir le niveau de qualité actuel.

## 2. Situation actuelle et tendances

Les systèmes fiscaux, nous l'avons amplement souligné, sont extrêmement complexes. Nous nous proposons ci-dessous de voir s'il est néanmoins possible de tirer quelques enseignements de l'examen de données essentiellement quantitatives (provenant pour l'essentiel de l'OCDE) concernant en particulier les principales tendances des systèmes fiscaux nationaux pour les pays de l'OCDE.

Nous examinerons tour à tour :

- ☞ L'évolution globale des charges fiscales (2.2.)
- ☞ La répartition de la charge fiscale entre les différents impôts (2.3.)
- ☞ La vitesse de convergence, ou de divergence des taux pratiqués par les différents pays (2.4.)
- ☞ La répartition de la charge fiscale entre les différents niveaux d'administration (fédéral, étatique, régionale, locale, sécurité sociale) (2.5.)

Mais avant de présenter ces données, il est bon de préciser les difficultés que rencontre une telle entreprise ; difficultés que nous avons laissés entrevoir dans la première partie du rapport.

### 2.1. Mise en garde réitérée

Les problèmes soulevés ci-dessus nous invitent effectivement à la plus grande prudence lorsque nous nous lançons dans l'analyse de données statistiques sur la fiscalité.

L'illustration la plus frappante de ces difficultés nous est sans doute fournie par la statistique la plus répandue : le **TGPO** (taux global des prélèvements obligatoires). Ce taux, le plus souvent utilisé par les médias, est en effet très sensible à certains choix comptables, et plus encore au choix du mode de financement des prestations sociales.

Ainsi, selon que nous considérons les prélèvements **consolidés** ou les prélèvements **non consolidés**, les conclusions auxquelles nous aboutirons risquent, par manque de prudence, d'être diamétralement opposées. Dans un cas, en effet, l'on inclut dans les recettes fiscales les versements effectués par des organismes publics à d'autres organismes publics en dehors de tout circuit de cotisation (par exemple, la sécurité sociale des fonctionnaires). Dans l'autre cas, on exclut ces mêmes sommes des prélèvements obligatoires. Or ces sommes varient

substantiellement d'un pays à l'autre ; elles ne représentent que 5% du total des cotisations aux Pays-Bas contre 30% au Danemark. Les exclure abaissera le TGPO du Danemark relativement à celui des Pays-Bas ; les inclure aboutit évidemment à l'effet inverse.

De même il faut noter que les taxes parafiscales sont exclues des prélèvements obligatoires si elles sont destinées à des organismes privés. Un recours à ce type de fiscalité diminue donc le TGPO.

Mais la plus grande difficulté réside dans les choix relatifs au financement et au mode de prestation des services de santé. Ainsi que nous l'avons souligné dans la première partie, les choix ont été en ce domaine très variés : les prestations sont tantôt gérées par une administration publique tantôt par le secteur privé ; tantôt financées par des cotisations volontaires, tantôt par des cotisations obligatoires, et parfois encore par l'impôt. Ainsi, à niveaux de dépenses de santé équivalents, deux pays pourront avoir des TGPO très différents.

## **2.2. Evolution et comparaison des charges fiscales globales**

Une première constatation générale s'impose à la lecture des statistiques : **le poids de la fiscalité n'a pas cessé de croître**. Cela est vrai en volume, ça l'est même en pourcentage du PIB. La globalisation des économies et la concurrence des systèmes fiscaux qui en résulte nécessairement ne se sont donc pas traduites par un déclin des pouvoirs publics.

Toutefois, un examen plus attentif permet de percevoir un **ralentissement du mouvement de hausse** des prélèvements. Il est bien difficile de prévoir si ce « tassement » pourra se poursuivre étant donnés les engagements pris par les gouvernements, en particulier concernant le financement des dépenses de santé.

Le Tableau 3 retrace l'évolution des recettes fiscales en pourcentage du PIB sur un quart de siècle. Pour l'ensemble des pays de l'OCDE, on est passé entre 1975 et 2000 d'une moyenne (non pondérée) **de 30,5% du PIB à une moyenne de 37,4%**. Si l'on tient compte de la croissance du PIB, cela signifie un accroissement très significatif du volume des recettes fiscales.

**Aucun pays n'a un TGPO plus faible en 2000 qu'en 1975.** (C'est sans doute en Norvège que la croissance a été la plus faible, le taux passant seulement de 39,3 à 40,3%.)

Pour compléter le Tableau 3, le graphique 1 nous donne une photographie de la situation en 2000. **La dispersion** est assez forte, les taux variant de 54,2% à 18,5%.

Le Royaume-Uni, dont le taux est identique au taux moyen pour l'ensemble des pays de l'OCDE, tient également la position médiane dans ce classement des pays selon leurs TGPO.

On constate encore que les pays Européens, et en particulier les 15 pays de l'Union Européenne, ont connu des accroissements de leurs TGPO plus forts que le reste des pays de l'OCDE (Graphique 2).

Entre 1965 et 2000, le TGPO est passé

- ⇒ de 25,1 à 28% dans la zone Canada, Mexique, Etats-Unis d'Amérique
- ⇒ de 21,6 à 30% pour le groupe Nouvelle-Zélande, Australie, Japon
- ⇒ de 26,5 à 39,9% pour les pays Européens de l'OCDE.

Cette persistance a sans doute plusieurs causes. En ce qui concerne l'Europe et la période récente, l'impossibilité de mener une **politique monétaire** expansionniste (financement des dépenses par l'émission de monnaie) ainsi que le **pacte de stabilité** qui interdit un creusement de la dette, expliquent sans doute une bonne part de cet accroissement de la fiscalité qui devient forcément le mode de financement privilégié par les gouvernements.

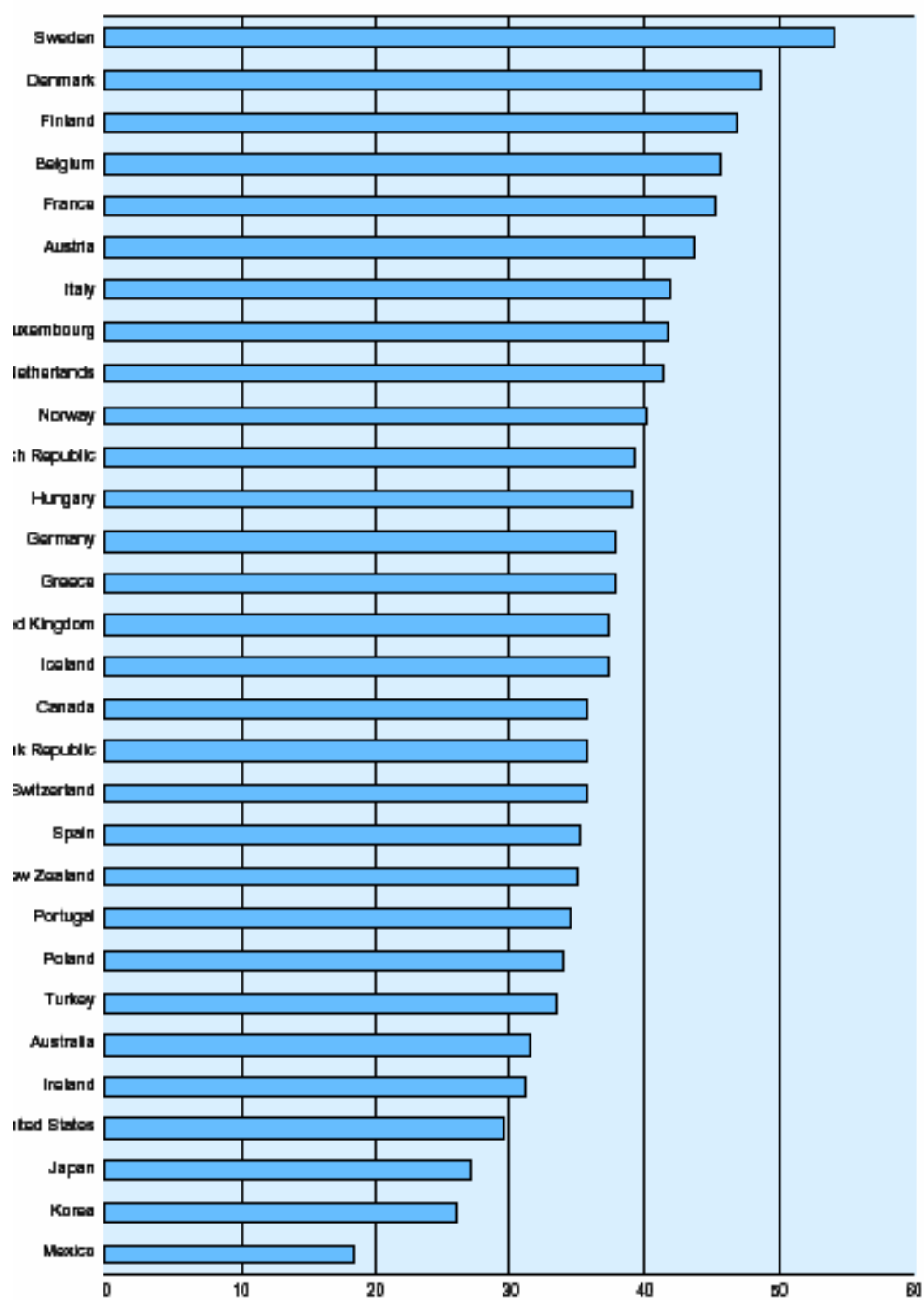
Toutes choses égales par ailleurs, et en particulier en l'absence d'une hausse des dépenses publiques, la hausse de la fiscalité pourrait être une bonne chose **si** elle s'accompagnait d'une baisse du financement par l'expansion monétaire et d'une diminution de la dette de l'Etat. Dans ce cas, elle ne serait évidemment que temporaire. Il faut bien admettre cependant que les tableaux présentés ci-dessus nous conduisent à prendre avec la plus grande prudence cette hypothèse d'une « hausse salutaire » de la fiscalité, surtout si l'Etat prend à sa charge les dépenses de santé qui ne vont cesser de croître.

*Tableau 3. Total des recettes fiscales en pourcentage du PIB*

	1975	1985	1990	1995	1999	2000	2001 provisoire
<b>Canada</b>	31.9	32.6	35.9	35.6	35.9	35.8	<b>35.2</b>
<b>Mexique</b>		17.0	17.3	16.6	17.3	18.5	<b>18.3</b>
<b>Etats-Unis</b>	26.9	26.1	26.7	27.6	28.9	29.6	<b>n.a.</b>
<b>Australie</b>	26.6	29.1	29.3	29.7	30.7	31.5	<b>n.a.</b>
<b>Japon</b>	21.2	27.2	30.1	27.7	26.1	27.1	<b>n.a.</b>
<b>Corée</b>	15.3	16.9	19.1	20.5	23.6	26.1	<b>27.5</b>
<b>No-Zélande</b>	30.4	32.9	37.6	37.5	34.9	35.1	<b>34.8</b>
<b>Autriche</b>	37.4	41.9	40.4	41.6	44.1	43.7	<b>45.7</b>
<b>Belgique</b>	40.1	45.6	43.2	44.6	45.4	45.6	<b>45.3</b>
<b>Rép.Tchèque</b>				40.1	39.2	39.4	<b>39.0</b>
<b>Danemark</b>	40.0	47.4	47.1	49.4	51.2	48.8	<b>49.0</b>
<b>Finlande</b>	36.8	40.1	44.8	45.0	46.8	46.9	<b>46.3</b>
<b>France</b>	35.9	43.8	43.0	44.0	45.7	45.3	<b>45.4</b>
<b>Allemagne<sup>a</sup></b>	35.3	37.2	35.7	38.2	37.8	37.9	<b>36.4</b>
<b>Grèce</b>	21.8	28.6	29.3	31.7	36.9	37.8	<b>40.8</b>
<b>Hongrie</b>				42.4	39.1	39.1	<b>38.6</b>
<b>Islande</b>	29.4	28.3	31.2	31.5	36.9	37.3	<b>34.8</b>
<b>Irlande</b>	29.1	35.0	33.5	32.7	31.3	31.1	<b>29.2</b>
<b>Italie</b>	26.1	34.4	38.9	41.2	43.3	42.0	<b>41.8</b>
<b>Luxembourg</b>	37.3	44.8	40.8	42.0	40.9	41.7	<b>42.4</b>
<b>Pays-Bas</b>	41.6	42.6	43.0	41.9	41.2	41.4	<b>39.9</b>
<b>Norvège</b>	39.3	43.3	41.8	41.5	41.6	40.3	<b>44.9</b>
<b>Pologne</b>				39.6	35.2	34.1	<b>n.a.</b>
<b>Portugal</b>	20.8	26.6	29.2	32.5	34.1	34.5	<b>n.a.</b>
<b>Rép.Slovaque</b>					35.3	35.8	<b>33.1</b>
<b>Espagne</b>	18.8	27.8	33.2	32.8	35.0	35.2	<b>35.2</b>
<b>Suède</b>	42.3	48.5	53.6	47.6	52.0	54.2	<b>53.2</b>
<b>Suisse</b>	27.9	30.2	30.6	33.1	34.5	35.7	<b>34.5</b>
<b>Turquie</b>	16.0	15.4	20.0	22.6	31.3	33.4	<b>35.8</b>
<b>Royaume.Uni</b>	35.3	37.7	36.8	34.8	36.4	37.4	<b>37.4</b>
<b>Moyenne non pondérée</b>							
<b>OCDE Total</b>	30.5	33.9	35.1	36.1	37.1	37.4	
<b>OCDEAmérique</b>	29.4	25.2	26.7	26.6	27.4	28.0	
<b>OCDEPacifique</b>	23.4	26.5	29.0	28.9	28.8	30.0	
<b>OCDE Europe</b>	32.2	36.8	37.7	38.7	39.8	39.9	
<b>UE 15</b>	33.2	38.8	39.5	40.0	41.5	41.6	

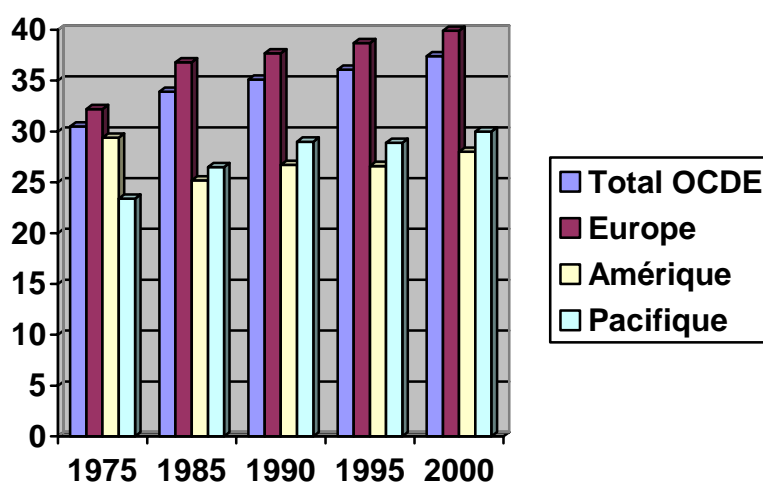
A : Allemagne unifiée à partir de 1991

Source : OCDE Statistiques des recettes publiques 2002, page 44.

*Graphique 1 : Total des recettes fiscales en pourcentage du PIB*

Source : OCDE 2002

*Graphique 2 : Une hausse plus soutenue dans l'Union Européenne*



### Un tassement de la croissance des taux de prélèvements obligatoires

Si la tendance dans les pays de l'OCDE demeure à la hausse des taux, cette hausse semble se ralentir et il n'est plus rare de constater que des pays baissent la part des recettes fiscales dans le PIB sur des périodes longues. C'est ce qu'illustre le Tableau 4.

*Tableau 4 : Nombres de pays dont le taux des recettes fiscales par rapport au PIB a Baissé*

Période	Evolution moyenne pour les pays de l'OCDE*	Nombre de pays dont le TGPO a baissé au cours de la période
1965-1975	+ 4,7 %	0
1975-1985	+ 3,3 %	3
1985-1995	+2,2 %	11
1995-2000	+1,3 %	12

\*Il s'agit de moyennes non pondérées

Source : IREF sur la base de documents OCDE

### Niveau du TGPO et montant des dépenses publiques

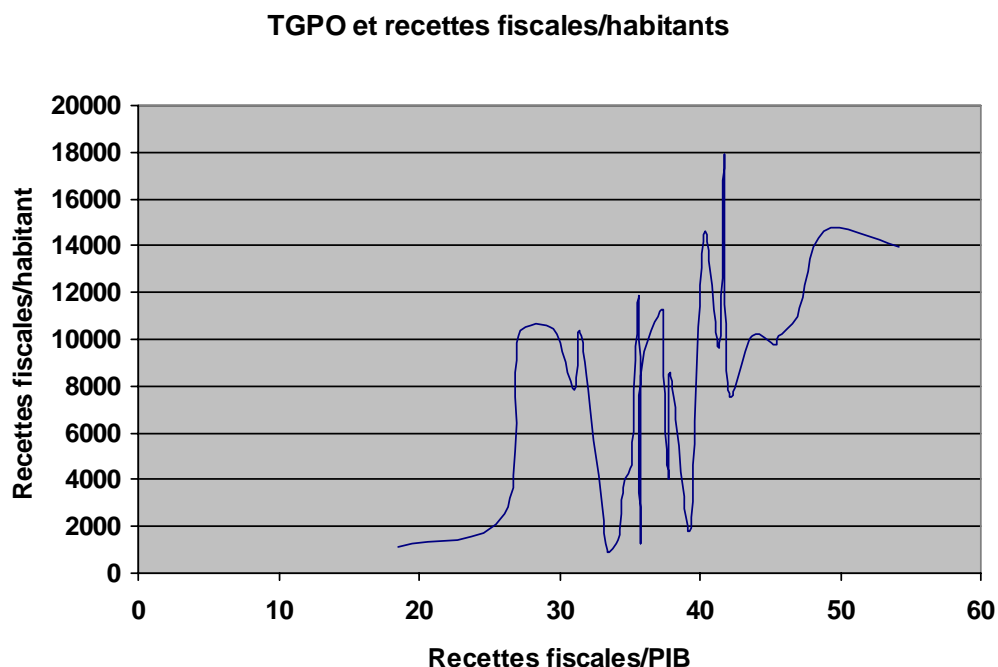
Il faut enfin se garder de conclure trop rapidement que le montant des dépenses publiques est faible dans les pays où le TGPO est faible. En effet, le TPGO est un taux **relatif** : celui des recettes fiscales par rapport à la richesse nationale. Mais, si nous raisonnons en termes de recettes fiscales **par habitant**, les classements sont nettement modifiés. Nous nous apercevons par exemple qu'en l'an 2000 les recettes fiscales par habitant s'élevaient à \$ 10 417,40 aux Etats-Unis alors qu'elles n'étaient que de \$ 9 769,20 en France. Il serait donc faux d'affirmer qu'en moyenne

L'Américain paie moins d'impôts que le Français. C'est même l'inverse qui est vrai, mais, bien entendu, il est plus riche !

Poursuivons un instant cette comparaison du classement en terme de TGPO avec le classement basé sur la recette fiscale par habitant. Peut-on dire que les recettes fiscales par habitant aux Etats-Unis sont plus élevées **parce que** le TGPO y est plus faible ? Si tel est le sens de la causalité, nous aurions là un phénomène semblable à celui de la courbe de Laffer : les pays où les taux d'imposition sont plus faibles créent plus de richesse et les rentrées fiscales y sont en conséquence plus importantes.

Le graphique 3 ci-dessous suggère cependant assez clairement qu'il n'existe pas de relation claire entre TGPO et recette fiscale par habitant. Ceci ne constitue pas pour autant un désaveu de la courbe de Laffer (trop d'impôt tue l'impôt) puisque pour tester la courbe de Laffer il faudrait mettre en relation *les taux d'imposition* avec les recettes, et non pas comme nous le faisons ici le TGPO avec les recettes. C'est néanmoins un appel supplémentaire à la prudence : ce n'est pas parce que les prélèvements obligatoires ne représentent qu'une faible part du PIB que les dépenses publiques sont faibles dans ce pays. Ainsi que nous l'avons constaté, aux Etats-Unis, les dépenses publiques par habitant sont plus élevées qu'en France.

**Graphique 3 : Pas de corrélation entre TGPO et recettes fiscales/habitant**



Source : IREF, d'après des données OCDE

*Tableau 5 : TGPO et recettes fiscales par habitant*

Pays	Recettes fiscales/PIB	Recettes fiscales/habitant
Suède	54,2	13988,1
Danemark	48,8	14658,1
Finlande	46,9	10957,4
Belgique	45,6	10177,7
France	45,3	9769,2
Autriche	43,7	10178,8
Italie	42,0	7800,1
Luxembourg	41,7	17922,1
Pays-Bas	41,4	9604,7
Norvège	40,3	14513,2
Rép. Tchèque	39,4	1947,7
Hongrie	39,1	1817,1
Allemagne	37,9	8598,0
Grèce	37,8	4058,6
Royaume Uni	37,4	8951,3
Islande	37,3	11265,9
Canada	35,8	8449,2
Rép. Slovaque	35,8	1275,6
Suisse	35,7	11898,1
Espagne	35,2	4942,3
Nouv-Zélande	35,1	4660,1
Portugal	34,5	3650,2
Pologne	34,1	1387,5
Turquie	33,4	994,6
Autriche	31,5	10178,8
Irlande	31,1	7822,3
Etats-Unis	29,6	10417,4
Japon	27,1	10158,7
Corée	26,1	2550,3
Mexique	18,5	1101,5

Source : IREF, d'après des données OCDE

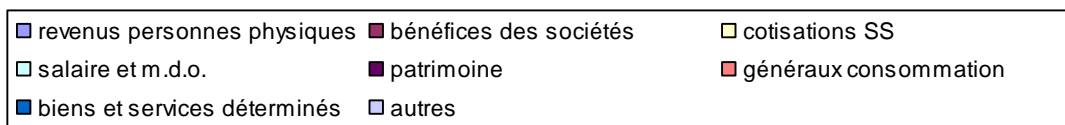
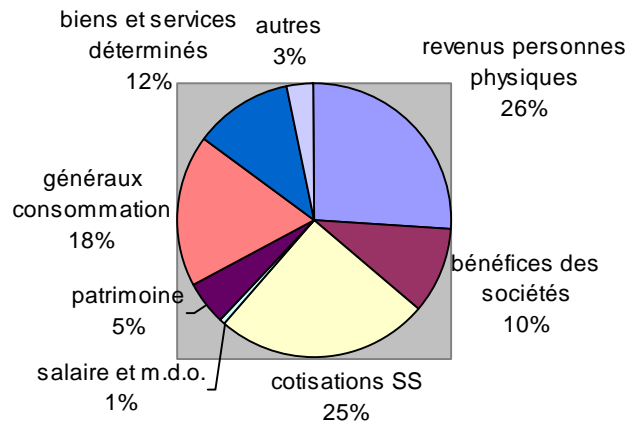
### **2.3. Tendances générales quant à la pondération des différents impôts (structure fiscale)**

La croissance des charges fiscales globales mise en évidence ci-dessus n'a pas été homothétique : certains impôts ont augmenté alors que d'autres baissaient.

Le Graphique 4 ci-dessous donne la composition moyenne pour l'OCDE de la recette fiscale en l'an 2000.

*Graphique 4 : Structure fiscale des pays de l'OCDE en 2000*

#### **structure fiscale OCDE 2000**



L'évolution qui a permis d'atteindre cette situation est résumée dans le Tableau 6.

**Tableau 6 : Evolution de la structure fiscale par impôt 1965-2000 (pays OCDE) <sup>a</sup>**

	1965	1975	1980	1995	2000
Impôts sur le revenu des personnes physiques	26	30	30	27	26
Impôts sur les bénéfices des sociétés	9	8	8	8	10
Cotisations de sécurité sociale <sup>b</sup>	18	22	22	25	25
(employé)	(6)	(7)	(7)	(8)	(8)
(employeur)	(10)	(14)	(13)	(14)	(15)
Impôts sur les salaires et la main-d'œuvre	1	1	1	1	1
Impôts sur le patrimoine	8	6	5	5	5
Impôts généraux sur la consommation	12	13	16	18	18
Impôts sur des biens et services déterminés	24	18	16	13	12
Autres <sup>c</sup>	2	2	2	3	3
<b>Total</b>	100	100	100	100	100

**a) Part des principales catégories d'impôts dans les recettes fiscales totales (en pourcentage).**

**b) Y compris les cotisations de sécurité sociale versées par les travailleurs indépendants et les bénéficiaires (rubrique 2300) qui n'apparaissent pas dans la ventilation entre salariés et employeurs.**

**c) Y compris certaines taxes sur les biens et services (rubrique 5200) et droits de timbre.**

Source : OCDE Statistiques des recettes publiques 2002, page 49.

Les aspects *a priori* les plus marquants de cette évolution sont les suivants:

⇒ Forte hausse de la part des cotisations de sécurité sociale (due sans doute au chômage, au vieillissement, à l'augmentation des dépenses de santé). **Tableau 2.3.A.** ci-dessous.

⇒ Hausse des impôts généraux sur la consommation (entre autre la TVA aujourd'hui appliquée dans tous les pays de l'OCDE à l'exception des Etats-Unis d'Amérique). **Tableau 2.3.B.**

⇒ Hausse modérée de la part des impôts sur le revenu des personnes physiques et les bénéfices des sociétés. **Tableau 2.3.C.i et Tableau 2.3.C.ii**

⇒ Baisse des impôts sur les biens et services déterminés (ce qui inclut les droits d'accise et droits de douane). **Tableau 2.3.D.**

⇒ Baisse de la part des recettes provenant de l'imposition du patrimoine **Tableau 2.3.E.**

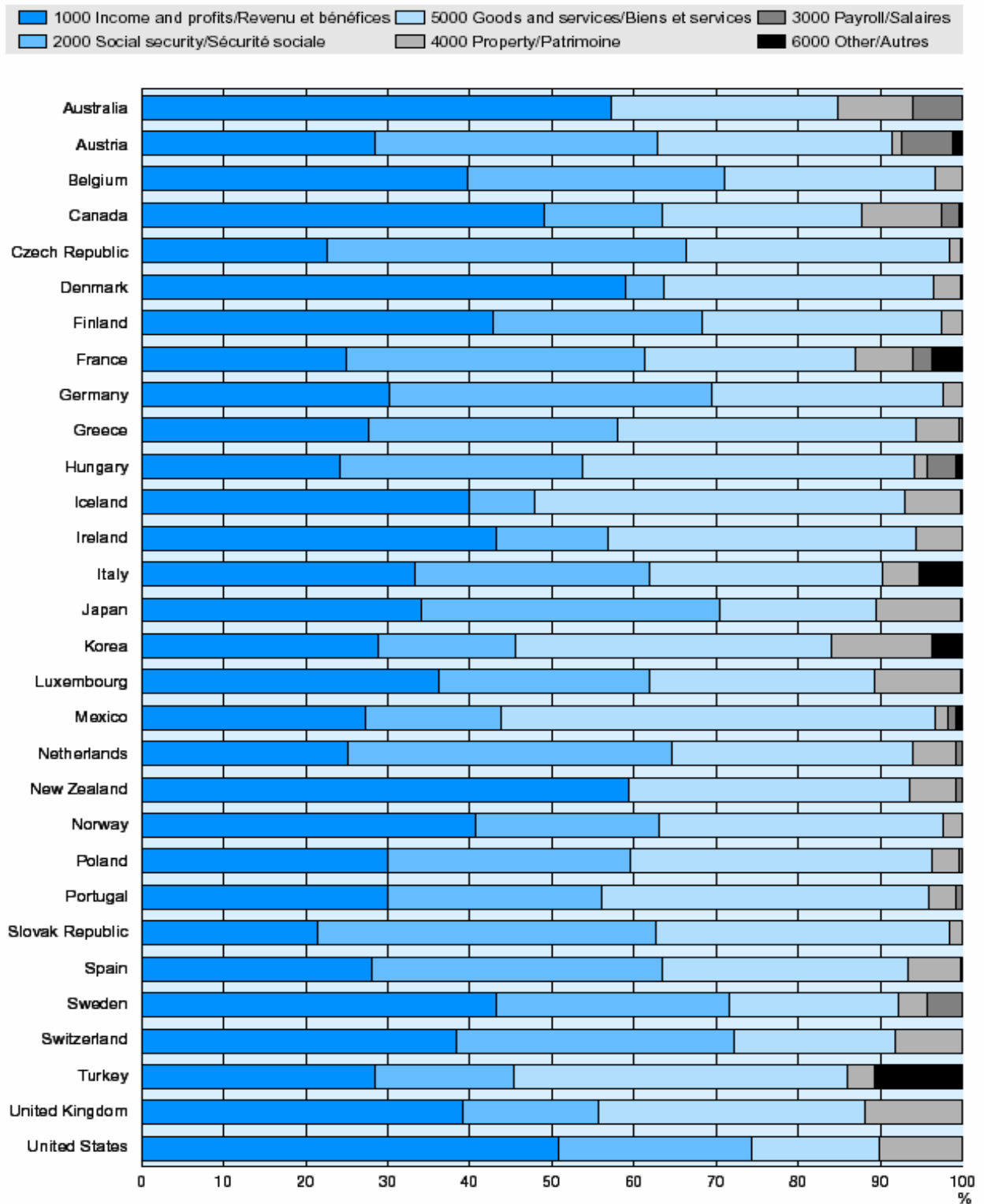
Avant de développer chacun de ces aspects, on notera, sans surprise, que si l'on désagrège les comptes de l'OCDE pour regarder les structures fiscales de chaque pays (Tableau 7) une diversité certaine apparaît, diversité que permet de visualiser le Graphique 5.

**Tableau 7 : Recettes fiscales sous les principales rubriques  
en pourcentage du total des recettes fiscales - année 2000**

	1000 Revenu & Bénéfices	2000 Sécurité Sociale	3000 Salaire	4000 Patrimoi ne	5000 Biens & Services	6000 Autres	
<b>Canada</b>	49.0	14.3	2.1	9.7	24.4	0.6	<b>Canada</b>
<b>Mexique</b>	27.3	16.4	1.1	1.4	53.1	0.7	<b>Mexique</b>
<b>Etats-Unis</b>	50.9	23.3	-	10.1	15.7	-	<b>Etats-Unis</b>
<b>Australie</b>	57.3	-	6.2	8.9	27.5	-	<b>Australie</b>
<b>Japon</b>	34.1	36.5	-	10.3	18.9	0.3	<b>Japon</b>
<b>Corée</b>	28.8	16.7	0.2	12.4	38.3	3.6	<b>Corée</b>
<b>N-Zélande</b>	59.2	-	0.9	5.4	34.5	0.0	<b>N-Zélande</b>
<b>Autriche</b>	28.4	34.2	6.2	1.3	28.4	1.2	<b>Autriche</b>
<b>Belgique</b>	39.2	30.9	-	3.3	25.4	-	<b>Belgique</b>
<b>Rép.Tchèque</b>	22.5	43.8	0.0	1.3	32.0	0.3	<b>Rép. Tchèque</b>
<b>Danemark</b>	58.9	4.6	0.4	3.3	32.5	0.0	<b>Danemark</b>
<b>Finlande</b>	42.6	25.6	-	2.5	29.1	0.0	<b>Finlande</b>
<b>France</b>	25.0	36.1	2.3	6.8	25.8	3.7	<b>France</b>
<b>Allemagne</b>	30.1	39.0	-	2.3	28.1	0.0	<b>Allemagne</b>
<b>Grèce</b>	27.7	30.1	0.5	5.1	36.1	0.0	<b>Grèce</b>
<b>Hongrie</b>	24.3	29.3	3.6	1.7	40.5	0.6	<b>Hongrie</b>
<b>Islande</b>	40.0	7.8	-	7.1	45.0	0.2	<b>Islande</b>
<b>Irlande</b>	42.9	13.6	0.0	5.6	37.2	-	<b>Irlande</b>
<b>Italie</b>	33.2	28.5	-	4.3	28.4	5.3	<b>Italie</b>
<b>Luxembourg</b>	36.1	25.6	-	10.6	27.3	0.1	<b>Luxembourg</b>
<b>Pays-Bas</b>	25.0	38.9	-	5.4	29.0	0.7	<b>Pays-Bas</b>
<b>Norvège</b>	40.7	22.5	-	2.4	34.4	0.0	<b>Norvège</b>
<b>Pologne</b>	30.1	29.4	0.6	3.3	36.6	0.0	<b>Pologne</b>
<b>Portugal</b>	30.0	25.7	-	3.2	39.9	0.7	<b>Portugal</b>
<b>Rép.Slovaque</b>	21.3	41.2	-	1.6	35.9	0.0	<b>Rép.Slovaque</b>
<b>Espagne</b>	27.9	35.1	-	6.4	29.8	0.3	<b>Espagne</b>
<b>Suède</b>	43.2	28.1	4.3	3.4	20.7	0.1	<b>Suède</b>
<b>Suisse</b>	38.5	33.6	-	8.1	19.7	-	<b>Suisse</b>
<b>Turquie</b>	28.5	16.9	-	3.1	40.7	10.8	<b>Turquie</b>
<b>R-Uni</b>	39.0	16.4	-	11.9	32.3	0.0	<b>Royaume-Uni</b>
<b>Moyenne non pondérée</b>							<b>Moyenne non Pondérée</b>
<b>OCDE Total</b>	36.0	24.8	0.9	5.4	31.6	1.0	<b>OCDE Total</b>
<b>OCDEAmériq</b>	42.4	18.0	1.1	7.0	31.1	0.4	<b>OCDEAmériq</b>
<b>OCDEPacifiqu</b>	44.9	13.3	1.8	9.2	29.8	1.0	<b>OCDEPacifiqu</b>
<b>OCDEEurope</b>	33.7	27.7	0.8	4.5	32.0	1.0	<b>OCDE Europe</b>
<b>UE 15</b>	35.3	27.5	0.9	5.0	30.0	0.8	<b>UE 15</b>

Source : OCDE Statistiques des recettes publiques 2002, page 76

*Graphique 5 : Diversité des structures fiscales dans les pays de l'OCDE*



(Source :OCDE 2002)

*Tableau 2.3.A. Évolution de la part des recettes fiscales destinées à la Sécurité Sociale*

	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1998	1999	2000	
<b>Canada</b>	5.6	9.7	10.0	10.5	13.5	12.1	14.0	13.9	13.6	14.3	<b>Canada</b>
<b>Mexique</b>				14.1	11.3	13.4	16.2	17.4	17.3	16.4	<b>Mexique</b>
<b>Etats-Unis</b>	13.3	16.1	20.5	21.9	25.2	25.9	25.1	23.7	23.9	23.3	<b>Etats-Unis</b>
<b>Australie</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	<b>Australie</b>
<b>Japon</b>	21.8	22.3	29.0	29.1	30.3	29.0	36.2	36.9	37.2	36.5	<b>Japon</b>
<b>Corée</b>			0.9	1.1	1.5	5.3	7.0	16.7	17.2	16.7	<b>Corée</b>
<b>N.-Zélande</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	<b>N.-Zélande</b>
<b>Autriche</b>	24.9	25.4	27.6	30.9	31.8	32.9	36.2	34.1	34.3	34.2	<b>Autriche</b>
<b>Belgique</b>	31.4	28.5	30.1	28.9	31.6	33.2	33.0	31.6	31.6	30.9	<b>Belgique</b>
<b>Rép.Tchèque</b>							40.8	44.1	43.7	43.8	<b>Rép.Tchèque</b>
<b>Danemark</b>	5.4	4.0	1.3	1.8	3.7	3.1	3.1	3.1	4.2	4.6	<b>Danemark</b>
<b>Finlande</b>	6.8	8.9	15.1	19.4	17.4	21.7	27.6	25.2	25.3	25.6	<b>Finlande</b>
<b>France</b>	34.2	36.3	40.6	42.7	43.3	44.1	42.6	36.1	36.0	36.1	<b>France</b>
<b>Allemagne</b>	26.8	30.3	34.0	34.3	36.5	37.5	39.0	40.5	39.3	39.0	<b>Allemagne</b>
<b>Grèce</b>	31.6	30.0	29.5	32.9	35.6	30.2	31.0	31.4	30.9	30.1	<b>Grèce</b>
<b>Hongrie</b>							35.6	33.5	30.2	29.3	<b>Hongrie</b>
<b>Islande</b>	8.1	8.3	2.7	2.2	2.4	3.2	8.1	8.3	7.9	7.8	<b>Islande</b>
<b>Irlande</b>	6.5	8.2	13.8	14.3	14.8	14.8	14.4	12.6	13.3	13.6	<b>Irlande</b>
<b>Italie</b>	34.2	37.8	45.9	38.0	34.7	32.9	31.5	29.4	28.5	28.5	<b>Italie</b>
<b>Luxembourg</b>	32.3	30.8	29.4	29.1	26.3	27.1	26.7	25.7	25.6	25.6	<b>Luxembourg</b>
<b>Pays-Bas</b>	30.8	35.1	38.4	38.1	44.3	37.4	41.9	38.3	38.9	38.9	<b>Pays-Bas</b>
<b>Norvège</b>	11.9	16.1	24.8	21.1	20.8	26.3	23.5	23.3	24.5	22.5	<b>Norvège</b>
<b>Pologne</b>							30.4	32.3	28.1	29.4	<b>Pologne</b>
<b>Portugal</b>	21.9	23.9	34.6	29.5	25.9	27.2	27.0	25.5	25.4	25.7	<b>Portugal</b>
<b>Rép.Slovaque</b>								40.9	40.2	41.2	<b>Rép.Slovaque</b>
<b>Espagne</b>	28.3	37.4	47.5	48.6	41.3	35.4	36.2	35.2	34.8	35.1	<b>Espagne</b>
<b>Suède</b>	12.1	14.9	19.5	28.8	25.0	27.2	29.1	28.7	25.3	28.1	<b>Suède</b>
<b>Suisse</b>	22.5	23.4	28.9	30.5	32.0	32.6	37.2	35.8	35.6	33.6	<b>Suisse</b>
<b>Turquie</b>	5.9	6.3	9.5	14.0	14.3	19.7	12.1	14.5	18.5	16.9	<b>Turquie</b>
<b>Ro.-Uni</b>	15.4	13.9	17.5	16.7	17.8	16.7	17.6	17.5	17.4	16.4	<b>Ro.-Uni</b>
<b>Moyenne non Pondérée</b>											<b>Moyenne non Pondérée</b>
<b>OCDE-Total</b>	18.0	19.5	22.0	22.2	22.4	22.6	24.9	25.2	25.0	24.8	<b>OCDE-Total</b>
<b>OCDE-Amér</b>	9.4	12.9	15.3	15.5	16.6	17.1	18.4	18.3	18.3	18.0	<b>OCDE-Amér</b>
<b>OCDE-Pacif</b>	7.3	7.4	7.5	7.6	7.9	8.6	10.8	13.4	13.6	13.3	<b>OCDE-Pacif</b>
<b>OCDE-Euro</b>	20.6	22.1	25.8	26.4	26.3	26.5	28.4	28.2	27.8	27.7	<b>OCDE-Euro</b>
<b>UE15</b>	22.8	24.4	28.3	28.9	28.7	28.1	29.1	27.7	27.4	27.5	<b>UE15</b>

Source : OCDE, Statistiques des recettes publiques 2002, page 77

**Tableau 2.3.A. : Evolution des recettes fiscales de Sécurité Sociale**

Ce tableau nous conduit à nuancer l'impression donnée par le tableau 6 : la hausse de la part des cotisations de sécurité sociale n'a pas été régulière.

Le tableau permet en fait d'identifier clairement **deux périodes** : Au cours des années 70 et 80, jusqu'au milieu des années 90, la part des cotisations et impôts directement liés au financement de la sécurité sociale augmente rapidement (de 18% à 24,9% pour l'ensemble des pays OCDE et de 22,8% à 29,1% pour les pays de l'Union Européenne). Depuis le milieu des années 90 la tendance s'est inversée, de façon assez nette en Europe et ailleurs. Les seules exceptions à cette règle sont le Canada, le Danemark et la Corée qui avaient tout trois une part très faible de la fiscalité consacrée au financement des dépenses de santé.

**Tableau 2.3.B. : Hausse des recettes des impôts généraux sur la consommation**

On constate sur la longue période une hausse de ce mode de prélèvement indirect, hausse attribuable à l'introduction de la TVA dans de nombreux pays. Encore faut-il noter que cette hausse a été faible, voire inexistante dans les pays qui avaient recours à ce type d'impôt dès les années 60. En d'autres termes, cette hausse provient d'une **convergence** de la part des recettes indirectes vers des niveaux voisins de 19%.

A noter, **le cas particulier des Etats-Unis** qui ont très peu recours aux impôts indirects (nous verrons par ailleurs que les Etats-Unis ont des droits d'accises sur les huiles minérales atypiquement faibles).

**Tableau 2.3.B. Impôts généraux sur la consommation en pourcentage du total des recettes fiscales**

	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1998	1999	2000	
<b>Canada</b>	17.8	14.4	12.5	11.5	13.2	14.1	14.0	14.1	14.3	14.4	<b>Canada</b>
<b>Mexique</b>				15.7	15.9	20.8	17.0	18.9	19.0	18.7	<b>Mexique</b>
<b>Etats-Unis</b>	4.8	5.8	7.0	7.0	7.9	8.0	8.0	7.6	7.6	7.5	<b>Etats-Unis</b>
<b>Australie</b>	7.4	7.4	6.7	5.3	7.9	8.0	8.7	8.3	8.1	12.3	<b>Australie</b>
<b>Japon</b>		-	-	-	-	4.3	5.2	9.1	9.6	8.9	<b>Japon</b>
<b>Corée</b>			12.7	22.0	21.1	20.4	18.9	15.4	17.9	17.0	<b>Corée</b>
<b>N.-Zélande</b>	7.7	8.0	9.0	10.2	10.4	22.4	22.7	26.0	25.8	24.7	<b>N.-Zélande</b>
<b>Autriche</b>	18.7	18.5	19.8	20.1	21.0	20.8	18.2	18.7	19.0	19.0	<b>Autriche</b>
<b>Belgique</b>	21.1	21.5	16.3	17.1	15.7	16.5	15.3	15.3	15.9	16.3	<b>Belgique</b>
<b>Rép.Tchèque</b>							17.2	17.1	18.7	18.9	<b>Rép.Tchèque</b>
<b>Danemark</b>	9.1	18.8	16.9	22.3	20.1	20.7	19.3	19.7	19.1	19.6	<b>Danemark</b>
<b>Finlande</b>	18.5	19.3	16.8	18.7	19.5	20.6	17.3	18.4	18.7	18.0	<b>Finlande</b>
<b>France</b>	23.3	25.5	23.4	21.1	20.0	18.8	17.3	17.5	17.3	16.9	<b>France</b>
<b>Allemagne</b>	16.5	17.1	14.6	16.6	15.8	16.6	17.4	17.9	18.4	18.4	<b>Allemagne</b>
<b>Grèce</b>	10.3	16.8	18.3	13.2	17.2	26.5	23.1	21.8	21.7	22.7	<b>Grèce</b>
<b>Hongrie</b>							19.4	23.5	25.0	26.1	<b>Hongrie</b>
<b>Islande</b>	16.7	22.0	28.6	28.9	33.0	32.4	31.7	28.9	29.7	29.4	<b>Islande</b>
<b>Irlande</b>	5.7	13.1	14.7	14.8	20.6	20.6	21.2	22.2	20.8	21.5	<b>Irlande</b>
<b>Italie</b>	12.9	13.2	14.3	15.6	14.5	14.7	13.8	14.2	13.7	15.8	<b>Italie</b>
<b>Luxembourg</b>	12.4	-	11.9	10.7	12.5	13.4	14.2	13.8	14.8	14.3	<b>Luxembourg</b>
<b>Pays-Bas</b>	12.4	14.6	14.4	15.8	16.2	16.5	15.6	17.2	17.1	17.3	<b>Pays-Bas</b>
<b>Norvège</b>	21.5	23.8	20.5	18.2	18.2	18.8	21.2	21.3	21.3	19.7	<b>Norvège</b>
<b>Pologne</b>							17.1	20.8	22.8	22.2	<b>Pologne</b>
<b>Portugal</b>		8.4	11.2	16.2	12.6	19.6	23.4	23.3	23.7	24.2	<b>Portugal</b>
<b>Rép.Slovaque</b>								19.9	20.5	22.3	<b>Rép.Slovaque</b>
<b>Espagne</b>	22.2	20.3	15.3	10.2	14.7	16.0	15.9	16.6	17.4	17.6	<b>Espagne</b>
<b>Suède</b>	10.4	10.3	12.0	13.4	14.0	14.9	15.0	13.6	13.8	13.4	<b>Suède</b>
<b>Suisse</b>	9.4	7.8	7.8	9.2	9.5	10.2	10.3	10.1	11.2	11.5	<b>Suisse</b>
<b>Turquie</b>		-	-	-	23.3	20.1	31.1	30.3	20.0	23.3	<b>Turquie</b>
<b>Ro.-Uni</b>	5.9	6.8	8.9	14.7	15.9	16.4	19.1	18.4	18.7	18.4	<b>Ro.-Uni</b>
<b>Moyenne nonPondérée</b>											<b>Moyenne nonPondérée</b>
<b>OCDE-Total</b>	11.9	13.1	13.3	14.2	15.8	17.4	17.5	18.0	18.1	18.3	<b>OCDE-Total</b>
<b>OCDE-Amér</b>	11.3	10.1	9.7	11.4	12.3	14.3	13.0	13.5	13.7	13.5	<b>OCDE-Amér</b>
<b>OCDE-Pacif</b>	5.0	5.1	7.1	9.4	9.8	13.8	13.9	14.7	15.4	15.7	<b>OCDE-Pacif</b>
<b>OCDE-Euro</b>	13.0	14.6	15.0	15.6	17.6	18.6	18.8	19.1	19.1	19.4	<b>OCDE-Euro</b>
<b>UE15</b>	13.3	14.9	15.3	16.0	16.7	18.2	17.8	17.9	18.0	18.2	<b>UE15</b>

Source : OCDE, Statistiques des recettes publiques 2002, page 84

<i>Tableau 2.3.C.i.</i>		<i>Impôts sur le revenu des personnes physiques en pourcentage du total des recettes fiscales</i>									
	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1998	1999	2000	
Canada	22.6	32.4	32.8	34.1	35.2	40.8	37.5	37.5	38.3	36.8	Canada
Mexique											Mexique
Etats-Unis	31.7	36.6	34.6	39.1	37.8	37.7	36.3	40.5	40.7	42.4	Etats-Unis
Australie	34.4	37.3	43.6	44.0	45.2	43.0	40.6	42.6	43.3	36.7	Australie
Japon	21.7	21.5	23.9	24.3	24.7	26.8	21.4	19.2	18.5	20.6	Japon
Corée			8.5	11.5	13.4	18.5	19.2	18.8	15.6	14.6	Corée
N.-Zélande	39.4	42.7	54.3	61.6	59.8	46.2	44.2	41.8	41.8	42.8	N.-Zélande
Autriche	20.0	20.7	21.6	23.2	22.9	21.0	20.9	22.5	22.9	22.1	Autriche
Belgique	20.5	24.9	32.6	36.3	35.6	32.1	32.0	30.8	30.7	31.0	Belgique
Rép.Tchèque							12.4	13.6	12.9	12.7	Rép.Tchèque
Danemark	41.4	48.6	55.9	52.0	50.5	52.7	54.1	51.6	50.7	52.6	Danemark
Finlande	33.3	39.2	44.1	38.8	41.6	38.5	36.2	32.2	31.8	30.8	Finlande
France	10.6	10.7	10.6	11.6	11.5	11.8	11.3	17.2	17.4	18.0	France
Allemagne	26.0	26.7	30.0	29.6	28.7	27.6	27.5	25.0	25.1	25.3	Allemagne
Grèce	6.8	9.7	8.9	14.9	13.9	14.1	12.3	13.9	14.2	13.5	Grèce
Hongrie							16.1	16.8	17.5	18.6	Hongrie
Islande	19.5	19.9	20.2	23.1	19.5	26.5	31.1	35.2	34.9	34.4	Islande
Irlande	16.7	18.3	25.2	32.0	31.3	31.9	30.7	30.9	30.4	30.8	Irlande
Italie	10.9	10.9	15.2	23.1	26.7	26.3	26.0	25.0	26.4	25.7	Italie
Luxembourg	24.9	25.9	27.7	27.3	25.6	23.4	21.4	19.0	18.8	18.3	Luxembourg
Pays-Bas	27.7	26.8	27.1	26.3	19.4	24.7	18.9	15.4	15.3	14.9	Pays-Bas
Norvège	39.6	35.2	31.5	28.4	22.5	26.2	25.9	27.2	28.2	25.6	Norvège
Pologne							22.9	22.0	23.1	23.2	Pologne
Portugal						15.9	18.0	17.1	16.9	17.5	Portugal
Rép.Slovaque								12.5	12.6	10.0	Rép.Slovaque
Espagne	14.3	11.5	14.5	20.4	19.7	21.7	23.6	20.7	19.5	18.7	Espagne
Suède	48.7	49.8	46.1	41.0	38.7	38.5	35.3	35.0	35.6	35.6	Suède
Suisse	31.2	33.2	36.3	35.8	34.5	34.1	31.2	31.4	29.0	30.6	Suisse
Turquie	24.8	27.0	32.9	43.5	27.5	26.8	21.6	27.3	23.8	21.5	Turquie
Ro.-Uni	33.1	31.5	40.0	29.4	26.0	27.1	27.1	27.3	28.7	29.2	Ro.-Uni
Moyenne nonPondérée											Moyenne nonPondérée
OCDE-Total	26.1	27.9	29.9	31.3	29.7	29.4	27.0	26.6	26.4	26.0	OCDE-Total
OCDE-Amér	27.1	34.5	33.7	36.6	36.5	39.3	36.9	39.0	39.5	39.6	OCDE-Amér
OCDE-Pacif	31.8	33.8	32.6	35.3	35.8	33.6	31.3	30.6	29.8	28.7	OCDE-Pacif
OCDE-Euro	25.0	26.1	28.9	29.8	27.6	27.4	25.3	24.8	24.6	24.4	OCDE-Euro
UE15	23.9	25.4	28.5	29.0	28.0	27.2	26.3	25.6	25.6	25.6	UE15

Source : OCDE, Statistiques des recettes publiques 2002, page 75

### **Tableau 2.3.C.i : Hausse modérée des recettes des impôts sur les revenus des personnes physiques**

Les pays nordiques (Suède, Norvège, Finlande) ont baissé la part des recettes provenant de l'impôt sur les revenus des personnes. Seul le Danemark fait figure d'exception dans cette région avec un taux record de 52,6% (qui s'explique sans doute par le mode de financement de la Sécurité Sociale). Dans les années 1990, il y a eu également des baisses très importantes en Nouvelle Zélande, en Australie, aux Pays-Bas.

Côté hausse, on remarque surtout les pays d'Amérique du Nord (Canada, USA), mais aussi, en Europe, l'Italie, la Belgique, l'Islande et la France (qui passe de 10% en 1965 à 18% en 2000).

Ces hausses et ces baisses se compensant, la moyenne non pondérée pour les pays de l'OCDE a peu évolué au cours de ce demi-siècle. Mais la dispersion reste très élevée y compris entre des pays voisins (Danemark 52,6%, Pays-Bas 14,9%).

### **Tableau 2.3.C.ii : Hausse très modérée de la part des recettes des impôts sur le bénéfice des sociétés**

En moyenne, la part des recettes de l'impôt sur les bénéfices a été presque constante au cours des dernières décennies avec toutefois des tendances opposées en Europe et outre Atlantique. Aux USA et au Canada cette part a baissé alors qu'elle a eu tendance à croître dans les pays de l'OCDE-Europe.

### **Tableau 2.3.D. : Baisse de la part des impôts sur les biens et services déterminés**

Les impôts sur les biens et services déterminés incluent entre autres les droits d'accise (tabac, alcool, huiles minérales), les droits de douane et taxes à l'exportation. Ces impôts représentent une source moindre de financement pour les Etats. Sur l'ensemble de l'OCDE la part de ces recettes est passée **de 24,1% à 11,8%**.

Les conséquences de la libéralisation des marchés mondiaux (baisse des droits de douane et des taxes à l'importation et à l'exportation) semblent donc avoir dominées les conséquences de la hausse de nombreux droits d'accise (tabac, huiles minérales).

### **Tableau 2.3.E. : Baisse de la part des impôts sur le patrimoine**

Si la tendance est incontestablement à la baisse de l'importance de ces recettes par rapport aux autres recettes, on note que cette baisse a été plus marquée pour la zone OCDE Amérique que pour les pays de l'Union Européenne.

<i>Tableau 2.3.C.ii. Impôts sur les bénéfices des sociétés en pourcentage du total des recettes fiscales</i>											
	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1998	1999	2000	
<b>Canada</b>	14.9	11.3	13.6	11.6	8.2	7.0	8.2	9.9	10.0	11.1	<b>Canada</b>
<b>Mexique</b>											<b>Mexique</b>
<b>Etats-Unis</b>	16.4	13.2	11.4	10.8	7.5	7.7	9.4	9.0	8.3	8.5	<b>Etats-Unis</b>
<b>Australie</b>	16.3	17.0	12.4	12.2	9.4	14.1	14.8	16.0	15.9	20.6	<b>Australie</b>
<b>Japon</b>	22.2	26.3	20.6	21.8	21.0	21.6	15.3	13.7	13.0	13.5	<b>Japon</b>
<b>Corée</b>			8.9	11.0	11.4	13.9	12.3	11.4	8.9	14.1	<b>Corée</b>
<b>N.-Zélande</b>	20.7	17.8	11.8	7.8	8.3	6.4	12.0	10.9	11.1	11.7	<b>N.-Zélande</b>
<b>Autriche</b>	5.4	4.4	4.3	3.5	3.5	3.6	3.7	4.8	4.1	4.7	<b>Autriche</b>
<b>Belgique</b>	6.2	6.9	7.4	5.1	5.6	5.5	6.7	8.4	7.9	8.1	<b>Belgique</b>
<b>Rép.Tchèque</b>							12.3	9.7	9.5	9.8	<b>Rép.Tchèque</b>
<b>Danemark</b>	4.5	2.6	3.1	3.2	4.8	3.2	4.0	5.6	5.9	4.9	<b>Danemark</b>
<b>Finlande</b>	8.1	5.3	4.0	4.0	3.7	4.7	4.1	9.3	9.3	11.8	<b>Finlande</b>
<b>France</b>	5.3	6.3	5.2	5.1	4.5	5.3	4.8	6.0	6.6	7.0	<b>France</b>
<b>Allemagne</b>	7.8	5.7	4.4	5.5	6.1	4.8	2.8	4.4	4.8	4.8	<b>Allemagne</b>
<b>Grèce</b>	1.8	1.6	3.4	3.8	2.7	5.5	6.5	8.5	8.7	11.6	<b>Grèce</b>
<b>Hongrie</b>							4.5	5.5	5.9	5.7	<b>Hongrie</b>
<b>Islande</b>	1.8	2.0	2.6	2.5	3.1	2.8	3.0	3.4	4.2	3.3	<b>Islande</b>
<b>Irlande</b>	9.1	8.8	4.8	4.5	3.2	5.0	8.5	10.7	12.4	12.1	<b>Irlande</b>
<b>Italie</b>	6.9	6.5	6.3	7.8	9.2	10.0	8.7	7.0	7.7	7.5	<b>Italie</b>
<b>Luxembourg</b>	11.0	20.8	15.6	16.4	17.7	15.8	17.5	19.9	17.7	17.7	<b>Luxembourg</b>
<b>Pays-Bas</b>	8.1	6.7	7.7	6.6	7.0	7.5	7.5	10.8	10.2	10.1	<b>Pays-Bas</b>
<b>Norvège</b>	3.8	3.3	2.8	13.3	17.2	9.0	9.2	9.7	7.6	15.2	<b>Norvège</b>
<b>Pologne</b>							7.7	7.5	7.4	6.9	<b>Pologne</b>
<b>Portugal</b>							8.0	11.6	11.7	12.2	<b>Portugal</b>
<b>Rép.Slovaque</b>								9.4	8.0	8.3	<b>Rép.Slovaque</b>
<b>Espagne</b>	9.2	8.2	6.9	5.1	5.2	8.0	5.4	7.3	8.0	8.6	<b>Espagne</b>
<b>Suède</b>	6.1	4.4	4.3	2.5	3.5	8.8	6.1	5.7	6.0	7.5	<b>Suède</b>
<b>Suisse</b>	7.1	7.6	7.8	5.8	6.0	3.1	5.7	6.0	7.2	7.9	<b>Suisse</b>
<b>Turquie</b>	4.8	6.4	5.1	4.1	9.5	6.7	6.7	5.9	7.6	7.0	<b>Turquie</b>
<b>Ro.-Uni</b>	4.4	8.7	6.2	8.4	12.6	6.7	9.4	10.9	10.2	9.8	<b>Ro.-Uni</b>
<b>Moyenne nonPondérée</b>											<b>Moyenne nonPondérée</b>
<b>OCDE-Total</b>	8.8	8.8	7.5	7.6	8.0	11.2	8.0	8.9	8.8	9.7	<b>OCDE-Total</b>
<b>OCDE-Amér</b>	15.6	12.2	12.5	11.2	7.9	7.9	8.8	9.5	9.2	9.8	<b>OCDE-Amér</b>
<b>OCDE-Pacif</b>	19.7	20.4	13.4	13.2	12.5	7.4	13.6	13.0	12.2	15.0	<b>OCDE-Pacif</b>
<b>OCDE-Euro</b>	6.2	6.5	5.7	6.0	6.9	14.0	6.9	8.2	8.2	8.8	<b>OCDE-Euro</b>
<b>UE15</b>	6.7	6.9	6.0	5.8	6.4	6.7	6.9	8.7	8.7	9.2	<b>UE15</b>

Source : OCDE, Statistiques des recettes publiques 2002, page 79

<i>Tableau 2.3.D. Impôts sur les biens et services déterminés en pourcentage du total des recettes fiscales</i>											
	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1998	1999	2000	
<b>Canada</b>	16.8	13.3	13.6	13.0	13.0	10.3	9.9	9.2	8.5	8.5	<b>Canada</b>
<b>Mexique</b>				34.4	48.6	34.0	36.0	30.0	29.7	33.4	<b>Mexique</b>
<b>Etats-Unis</b>	15.1	11.7	10.0	8.3	8.4	7.1	7.7	6.5	6.8	6.3	<b>Etats-Unis</b>
<b>Australie</b>	22.7	20.3	19.1	22.6	20.7	15.3	14.5	13.1	12.6	14.0	<b>Australie</b>
<b>Japon</b>	25.0	20.9	15.1	14.1	12.1	7.3	8.0	7.9	8.2	7.8	<b>Japon</b>
<b>Corée</b>			47.3	39.5	37.4	26.5	21.9	20.1	20.4	19.7	<b>Corée</b>
<b>N.-Zélande</b>	18.5	17.2	13.8	11.2	11.7	9.2	8.5	7.6	8.0	7.5	<b>N.-Zélande</b>
<b>Autriche</b>	18.0	18.0	14.0	10.1	9.9	9.0	7.9	7.8	7.8	7.7	<b>Autriche</b>
<b>Belgique</b>	13.0	12.6	9.3	8.6	8.1	8.3	8.6	7.5	7.3	7.1	<b>Belgique</b>
<b>Rép.Tchèque</b>							13.4	11.7	11.5	11.0	<b>Rép.Tchèque</b>
<b>Danemark</b>	29.2	17.9	14.7	13.4	13.0	11.2	11.5	12.0	11.6	11.3	<b>Danemark</b>
<b>Finlande</b>	23.4	19.8	15.3	16.6	14.0	11.6	11.6	11.4	11.4	10.4	<b>Finlande</b>
<b>France</b>	14.3	11.6	9.0	8.4	8.7	8.7	9.1	8.6	8.4	8.2	<b>France</b>
<b>Allemagne</b>	14.6	12.9	10.8	9.3	8.7	9.2	9.5	8.4	8.7	8.8	<b>Allemagne</b>
<b>Grèce</b>	33.8	27.4	23.9	25.1	20.9	15.6	16.7	13.7	13.1	11.7	<b>Grèce</b>
<b>Hongrie</b>							20.9	14.9	14.8	13.8	<b>Hongrie</b>
<b>Islande</b>	45.0	37.9	33.6	29.8	26.5	17.0	14.0	13.8	12.8	12.4	<b>Islande</b>
<b>Irlande</b>	43.4	36.4	29.7	28.3	22.0	20.1	17.5	14.7	14.8	14.1	<b>Irlande</b>
<b>Italie</b>	24.1	23.2	14.0	9.7	9.1	10.6	11.1	10.2	11.2	10.0	<b>Italie</b>
<b>Luxembourg</b>	11.1	9.3	8.4	9.7	11.1	10.9	12.1	12.2	12.6	12.7	<b>Luxembourg</b>
<b>Pays-Bas</b>	14.7	11.6	8.1	7.3	7.2	7.5	9.0	8.8	9.0	8.8	<b>Pays-Bas</b>
<b>Norvège</b>	18.4	17.8	16.1	16.2	18.3	15.3	16.2	14.7	14.5	13.3	<b>Norvège</b>
<b>Pologne</b>							17.5	13.3	14.5	14.2	<b>Pologne</b>
<b>Portugal</b>	41.5	33.8	27.0	27.2	28.7	23.4	19.5	17.4	17.1	15.2	<b>Portugal</b>
<b>Rép.Slovaque</b>								12.8	13.4	13.4	<b>Rép.Slovaque</b>
<b>Espagne</b>	18.4	15.5	8.7	10.5	13.0	10.5	10.3	10.5	10.1	9.8	<b>Espagne</b>
<b>Suède</b>	19.2	16.3	10.7	9.2	11.6	9.2	8.7	7.3	7.0	6.7	<b>Suède</b>
<b>Suisse</b>	19.0	17.1	10.6	9.8	8.4	7.2	7.3	7.1	7.4	7.0	<b>Suisse</b>
<b>Turquie</b>	53.4	48.8	40.9	25.2	12.4	7.3	6.0	5.1	14.9	16.0	<b>Turquie</b>
<b>Ro.-Uni</b>	25.2	19.9	14.8	13.3	13.8	12.4	14.6	13.0	11.8	12.4	<b>Ro.-Uni</b>
<b>Moyenne nonPondérée</b>											<b>Moyenne nonPondérée</b>
<b>OCDE-Total</b>	24.1	20.5	17.5	16.6	16.0	12.9	13.1	11.7	12.0	11.8	<b>OCDE-Total</b>
<b>OCDE-Amér</b>	16.0	12.5	11.8	18.6	23.3	17.1	17.8	15.2	15.0	16.1	<b>OCDE-Amér</b>
<b>OCDE-Pacif</b>	22.1	19.5	23.8	21.8	20.5	14.6	13.2	12.2	12.3	12.2	<b>OCDE-Pacif</b>
<b>OCDE-Euro</b>	25.2	21.5	16.8	15.1	14.0	11.8	12.4	11.2	11.6	11.1	<b>OCDE-Euro</b>
<b>UE15</b>	22.9	19.1	14.6	13.8	13.3	11.9	11.8	10.9	10.8	10.3	<b>UE15</b>

Source : OCDE, Statistiques des recettes publiques 2002, page 85

<i>Tableau 2.3.E Impôts sur le patrimoine en pourcentage du total des recettes fiscales</i>											
	1965	1970	1975	1980	1985	1990	1995	1998	1999	2000	
<b>Canada</b>	14.3	12.8	9.5	9.1	9.3	9.9	10.6	10.4	10.2	9.7	<b>Canada</b>
<b>Mexique</b>				1.9	0.5	1.5	1.8	1.5	1.4	1.4	<b>Mexique</b>
<b>Etats-Unis</b>	15.9	14.2	13.9	10.7	10.7	11.4	11.3	10.7	10.6	10.1	<b>Etats-Unis</b>
<b>Australie</b>	11.4	11.0	8.8	7.8	7.8	9.0	8.8	9.0	9.4	8.9	<b>Australie</b>
<b>Japon</b>	8.1	7.6	9.1	8.2	9.7	9.1	11.7	10.8	11.0	10.3	<b>Japon</b>
<b>Corée</b>			9.7	8.0	9.1	12.8	14.8	10.9	13.7	12.4	<b>Corée</b>
<b>N.-Zélande</b>	11.5	10.4	9.2	7.9	7.4	6.8	5.3	5.7	5.8	5.4	<b>N.-Zélande</b>
<b>Autriche</b>	4.0	3.7	3.1	2.9	2.4	2.7	1.5	1.3	1.3	1.3	<b>Autriche</b>
<b>Belgique</b>	3.7	3.1	2.3	2.4	1.8	2.7	2.5	3.2	3.3	3.3	<b>Belgique</b>
<b>Rép.Tchèque</b>							1.3	1.5	1.5	1.3	<b>Rép.Tchèque</b>
<b>Danemark</b>	8.0	6.0	5.9	5.5	4.2	4.2	3.5	3.6	3.5	3.3	<b>Danemark</b>
<b>Finlande</b>	4.0	2.2	1.9	1.9	2.7	2.4	2.3	2.4	2.4	2.5	<b>Finlande</b>
<b>France</b>	4.3	4.8	5.1	4.8	5.8	5.1	7.4	7.2	7.1	6.8	<b>France</b>
<b>Allemagne</b>	5.8	4.9	3.9	3.3	3.0	3.4	2.8	2.4	2.5	2.3	<b>Allemagne</b>
<b>Grèce</b>	9.7	9.3	9.7	4.6	2.7	4.6	3.4	3.7	5.1	5.1	<b>Grèce</b>
<b>Hongrie</b>							1.2	1.6	1.7	1.7	<b>Hongrie</b>
<b>Islande</b>	4.0	4.5	5.1	6.3	7.3	8.5	9.0	7.1	7.0	7.1	<b>Islande</b>
<b>Irlande</b>	15.1	12.2	9.7	5.3	4.0	4.7	4.5	5.2	5.6	5.6	<b>Irlande</b>
<b>Italie</b>	7.2	6.0	3.3	3.7	2.5	2.3	5.6	4.8	4.6	4.3	<b>Italie</b>
<b>Luxembourg</b>	6.2	7.1	5.1	5.7	5.5	8.4	7.2	8.5	9.5	10.6	<b>Luxembourg</b>
<b>Pays-Bas</b>	4.4	3.3	2.4	3.6	3.5	3.7	4.1	5.0	5.2	5.4	<b>Pays-Bas</b>
<b>Norvège</b>	3.1	2.4	2.3	1.7	1.9	2.9	2.8	2.4	2.4	2.4	<b>Norvège</b>
<b>Pologne</b>							2.8	3.0	3.2	3.3	<b>Pologne</b>
<b>Portugal</b>	5.1	4.2	2.5	1.4	1.9	2.7	2.5	2.9	3.3	3.2	<b>Portugal</b>
<b>Rép.Slovaque</b>								1.6	1.7	1.6	<b>Rép.Slovaque</b>
<b>Espagne</b>	6.4	6.5	6.3	4.6	3.5	5.5	5.5	6.1	6.3	6.4	<b>Espagne</b>
<b>Suède</b>	1.8	1.5	1.1	0.9	2.3	3.5	2.9	3.7	3.7	3.4	<b>Suède</b>
<b>Suisse</b>	8.8	8.8	7.2	7.4	8.2	7.9	7.0	8.3	8.3	8.1	<b>Suisse</b>
<b>Turquie</b>	10.5	10.8	6.9	5.4	4.6	2.3	3.0	3.5	2.8	3.1	<b>Turquie</b>
<b>Ro.-Uni</b>	14.5	12.5	12.7	12.0	12.0	10.3	10.4	10.7	11.1	11.9	<b>Ro.-Uni</b>
<b>Moyenne nonPondérée</b>											<b>Moyenne nonPondérée</b>
<b>OCDE-Total</b>	7.8	7.1	6.3	5.3	5.2	5.7	5.4	5.3	5.5	5.4	<b>OCDE-Total</b>
<b>OCDE-Amér</b>	15.1	13.5	11.7	7.2	6.8	7.6	7.9	7.5	7.4	7.0	<b>OCDE-Amér</b>
<b>OCDE-Pacif</b>	10.4	9.7	9.2	8.0	8.5	9.4	10.1	9.1	10.0	9.2	<b>OCDE-Pacif</b>
<b>OCDE-Euro</b>	6.7	6.0	5.1	4.4	4.2	4.6	4.2	4.3	4.5	4.5	<b>OCDE-Euro</b>
<b>UE15</b>	6.7	5.8	5.0	4.2	3.9	4.4	4.4	4.7	5.0	5.0	<b>UE15</b>

Source : OCDE, Statistiques des recettes publiques 2002, page 81

## **2.4. Tendance générale quant au rapprochement des taux**

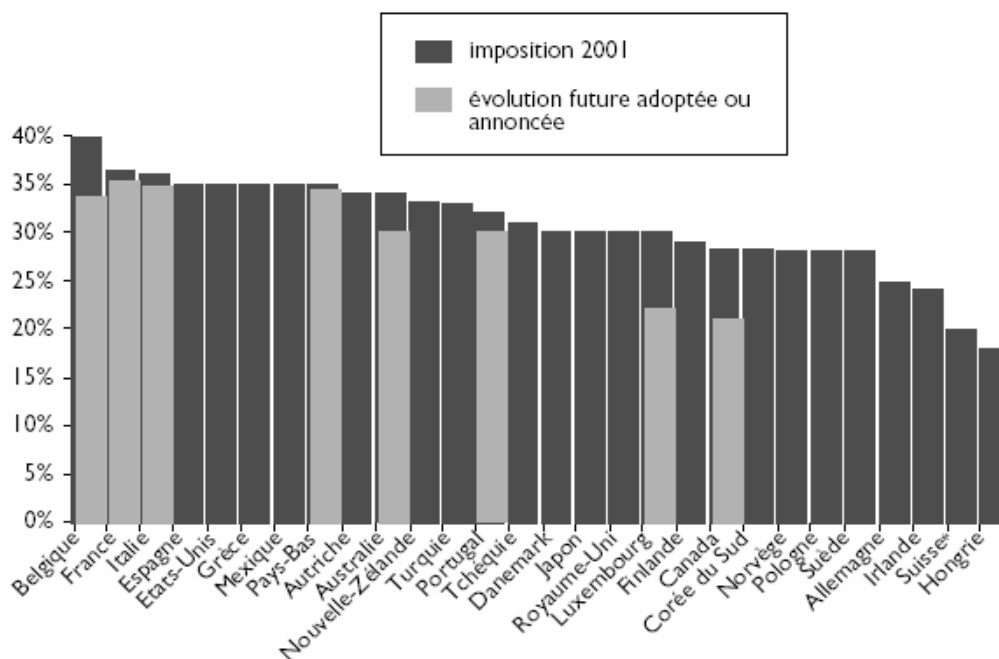
Notons en préambule que la comparaison des taux ne donne qu'une information imparfaite sur le poids de la fiscalité. Un résultat plus significatif sera obtenu en comparant parallèlement les bases, et, en particulier, en tenant compte des nombreuses exonérations.

### **2.4.A. Convergence des taux d'imposition des sociétés dans l'UE**

Le Graphique 6 ci-dessous montre que les taux d'imposition pour les sociétés sont relativement regroupés, se situant pour la plus grande part dans la fourchette 25-35%. De plus ces taux ont tendance à baisser (voir les tableaux 8.1. et 8.2. qui décrivent les réformes récentes en Belgique et Allemagne).

Ces constatations corroborent la thèse selon laquelle la concurrence fiscale se ferait sentir en premier lieu sur les facteurs mobiles, les sociétés se déplaçant sur une longue période avec une relative aisance.

*Graphique 6 : Taux d'imposition des sociétés dans l'OCDE*



Source : Etude AndersenLegal, les lois de finances 2002, 15 janvier 2002

Tableau 8 : Règles d'imposition des sociétés dans les pays de l'Union Européenne

Pays	Taux d'imposition des sociétés
Allemagne	Taux unique de 25 % depuis la réforme 2000 + impôt de solidarité : 5,5 % + taxe professionnelle régionale assise sur 5 % du résultat net Taux effectif global hors TP = 26,37 % ; taux effectif moyen avec TP = 38,6 %
Autriche	34 %
Belgique	39 % (taux réduits progressifs à partir de 28 % jusqu'à 39 %) + cotisations complémentaires de crise égales à 3 % de l'IS. Réforme en cours (nouveaux taux compris entre 24,25 % et 33 %) Taux effectif global en 2001 = 33,99 % si le bénéfice est supérieur à 13 MBF
Danemark	32 % ; diminution prévue pour 2002 (30 %)
Espagne	35 %, mais taux réduit pour les PME dont le bénéfice est inférieur à 15M Ptas
Finlande	29 %, taux unique d'imposition de tous les revenus du capital
France	33,33 % ; taux réduit à 25 % pour les PME, dans la limite de 38 112 euros de bénéfices, à condition que le CA soit inférieur à 7,63M€ et que le capital soit détenu à 75 % par des personnes physiques + contribution additionnelle de 3 % à compter de 2002 (6 % en 2001, 10 % en 2000) + contributions sociales de 3,3 % pour IS > 762 245 euros Taux effectif global : 35,4 %
Grèce	35 % si actions cotées ; 40 % si actions non cotées
Grande-Bretagne	Barème progressif de 10 à 30 %
Irlande	Barème progressif de 12,5 % à 24% au-delà de 75 000 livres irlandaises
Italie	37 % des bénéfices distribués ; 19 % des bénéfices non distribués et réinvestis + impôt régional IRAP : 4,50 %
Luxembourg	Barème progressif de 20 à 30%
Pays-Bas	Jusqu'à 22 689 euros, 29 % depuis le 01/01/2002 contre 30 % auparavant ; 34,5 % au-delà contre 35 % avant le 01/01/2002
Portugal	35,2 %
Suède	28 %

Source : Bonnard ; Institut de l'entreprise ; 2002

Tableau 8.1. Taux des sociétés : Le cas de la Belgique

Bénéfice imposable (en BEF)	Anciens taux	Taux proposés par la réforme
<1 000 000	28 %	24,25 %
1 000 000 – 3 600 000	36 %	31 %
3 600 000 – 13 000 000	41 %	34,5 %
>13 000 000	39 %	33 %

*Tableau 8.2. Taux des sociétés : Le cas de l'Allemagne*

Les taux de l'IS en Allemagne			
	1998	1999	2000
Réforme du 19 mars 1999			
Bénéfices distribués	30%	30%	
Bénéfices non distribués	45%	40%	
Succursales de sociétés étrangères	42%	40%	
Réforme du 14 juillet			
Bénéfices distribués	30%	30%	25%
Bénéfices non distribués	45%	40%	25%
Succursales de sociétés étrangères	42%	40%	25%

#### **2.4.B. Fiscalité des plus-values mobilières réalisée par des personnes physiques**

Les modalités d'imposition sont ici très variées comme l'indique le Tableau 9. Dans certains pays comme la Belgique l'exonération est totale. D'autres pays appliquent aux plus-values mobilières le taux d'imposition sur le revenu des personnes physiques (cas du Royaume-Uni), d'autres encore appliquent un taux spécifique. Enfin la plupart des pays sont à la recherche d'une fiscalité incitative ce qui les conduit à prendre en compte la durée de détention, le montant, ou encore le taux de participation.

A priori, c'est-à-dire sur la base de ces simples données statistiques, il semble que l'on puisse conclure à l'absence de convergence de ces fiscalités ainsi que le montre le graphique 7.

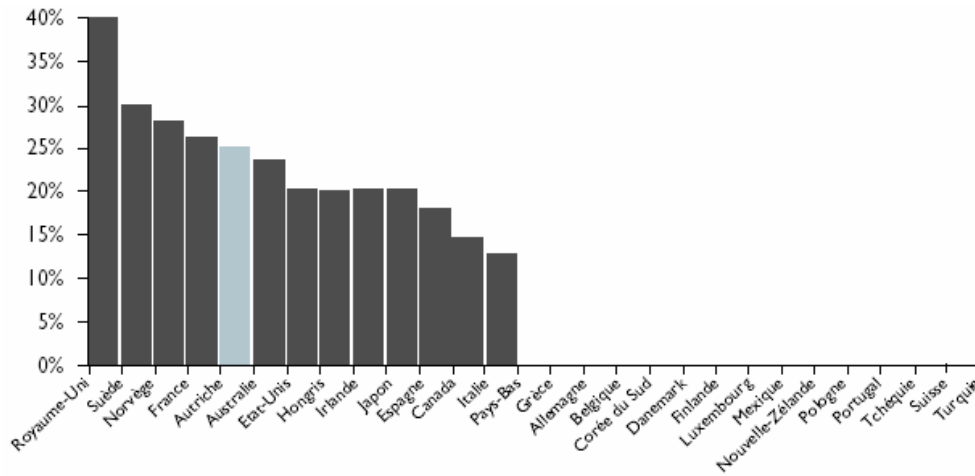
Tableau 9 : Fiscalité sur les plus-values immobilières en 2001

	Taux IRPP	Exonération	Taux spécifique	Montant en euros	Taux de participation	Durée de détention
Allemagne		X			< 1 %	1 an
		X		< 512		
		50 %				
Autriche	X					< 1 an
		50 %			> 1 %	1 an
Belgique		X				
Danemark	X					< 3 ans
		X (cotées)		< 16 306		> 3 ans
			28 à 43 % (cotées)	> 16 306		> 3 ans
			28 à 43 % (non cotées)			> 3 ans
Espagne	X					< 1 an
			18 %			1 an
Finlande			29 % * 80 % PV			< 10 ans
			29 % * 50 % PV			> 10 ans
France		X		< 7 620		
			26 %	> 7 620		
Grèce		X				
Irlande			20 %			
Italie			27 %		20 %	
			12,5		< 20 %	
Luxembourg		X			< 25 %	> 6 mois
			X		> 25 %	> 6 mois
	X				> 25 %	< 6 mois
Pays-Bas		X			< 5 %	
			25 %		> 5 %	
Portugal		X				1 an
			10 %			< 1 an
Royaume-Uni	X					
Suède			30 %			

	Taux IRPP	Exonération	Taux spécifique	Montant en euros	Taux de participation	Durée de détention
Norvège			28 %			
Suisse		X				
Australie		50 %				1 an
Canada		50 %				
Etats-Unis			20 % à 18 % ou 10 % à 8 %			1/5 ans

Source : Bonnard, Institut de l'entreprise, 2002

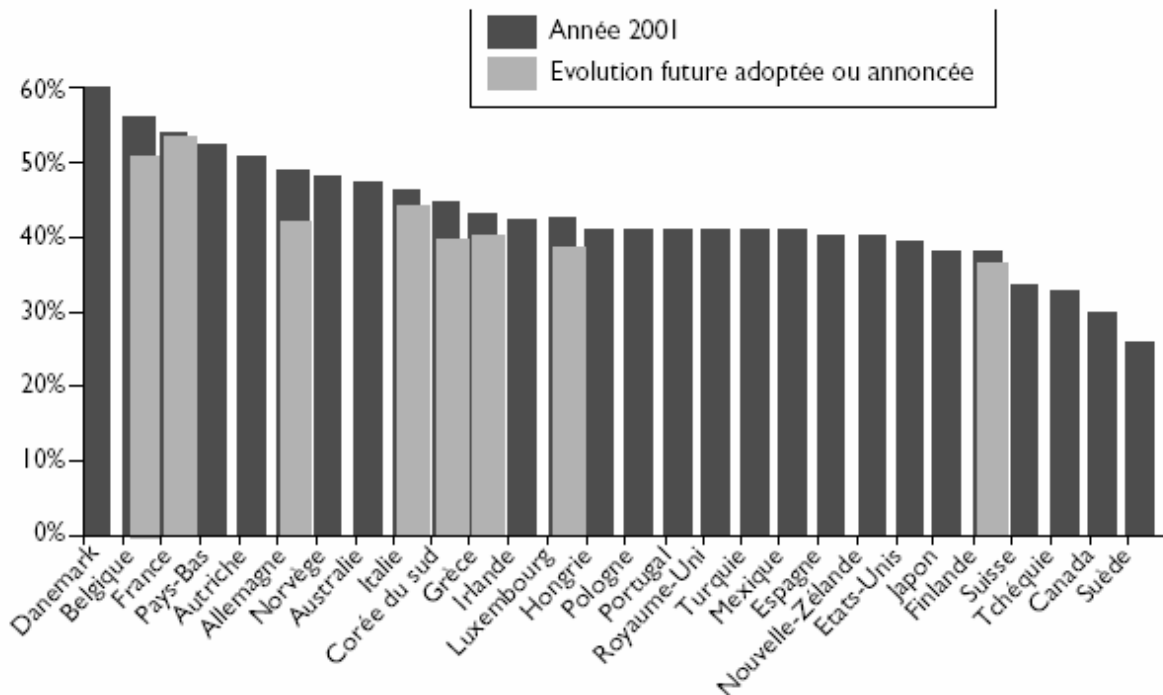
*Graphique 7: La fiscalité des plus-values mobilières réalisées par les personnes physiques dans les pays de l'OCDE*



Source : Etude AndersenLegal, les lois de finances 2002, 15 janvier 2002

#### 2.4.C. Disparités quant aux taux d'imposition des revenus en 2001

*Graphique 8: Taux marginal de l'imposition sur le revenu en 2001 dans l'OCDE et évolutions envisagées*



Source : Bonnard, Institut de l'Entreprise, 2002

Une fois encore, **la diversité prédomine**. Les taux marginaux varient entre 59% au Danemark et 25% en Suède, les taux minimaux entre 5% en Grèce et 37 % au Danemark. Les seuils ainsi que le montant de la dernière tranche sont également très différents d'un pays à l'autre. Il faut toutefois signaler que **les récentes réformes** engagées dans les pays Européens (Allemagne, Etats-Unis, Belgique, Espagne) ont eu tendance à réduire l'écart entre les taux des différentes tranches, à élargir l'assiette fiscale ainsi que le nombre de tranches. Il y a donc des **signes de convergence** de la fiscalité sur les revenus.

**Tableau 10 : La fiscalité sur les revenus des personnes physiques**

	Taux minimal	Seuil (euros) d'imposition	Taux marginal	Montant (euros) dernière tranche	Nombre de tranches
Allemagne	19,90 %	7 235	48,50 %	55 008	-
Autriche	21,00 %	3 634	50,00 %	50 871	5
Belgique	25,00 %	0	55,00 %	61 230	7
Danemark	37,00 %	-	59,00 %	-	3
Espagne	15,00 %	0	39,60 %	67 434	6
Finlande	13,00 %	11 500	36,00 %	54 700	6
France <sup>II</sup>	7,50 %	4 121	52,75 %	46 343	7
Grèce	5,00 %	6 163	42,50 %	50 028	6
Irlande	20,00 %	0	42,00 %	25 394	2
Italie	19,00 %	0	46,00 %	69 722	5
Luxembourg	14,00 %	9 668	42,00 %	33 614	16
Pays-Bas	32,35 %	0	52,00 %	46 309	4
Portugal	14,00 %	4 100	40,00 %	51 251	5
Royaume-Uni	10,00 %	0	40,00 %	47 551	3
Suède	20,00 %	26 764	25,00 %	41 463	3

	Taux minimal	Seuil (euros) d'imposition	Taux marginal	Montant (euros) dernière tranche	Nombre de tranches
Norvège	28,00 %	20 000	47,50 %	100 000	3
Suisse	7,30 %	17 051	32,40 %	170 515	6
Australie	17,00 %	3 496	47,00 %	34 959	5
Canada	16,00 %	0	29,00 %	70 701	4
Etats-Unis	10,00 %	0	38,60 %	307 050	6
Nouvelle-Zélande	19,50 %	0	39,00 %	28 155	3

II. Il existe par ailleurs un seuil d'exonération dont le montant s'établit selon le cas à 7250 ou 7920 euros

Source : Bonnard, *Institu de l'entreprise*, 2002

### 2.4.D. Convergence « forcée » du taux de TVA

En 1992, la Commission a fait accepter la mise en place d'un taux minimum de TVA de 15% pour les taux normaux, et 5% pour les taux réduits. Mais la convergence n'est à ce jour guère allée au-delà de cette « convergence forcée ».

*Tableau 11 : Convergence minimale des taux de TVA*

Les taux de TVA dans quelques pays de l'Union européenne en 2000					
	1994	1996	1998	2000	Taux réduit 2000
Allemagne	15	15	16	16	7
Belgique	20,5	21	21	21	0/6/12
Finlande	22	22	22	22	8/17
Espagne	15	16	16	16	4/7
Italie	19	19	20	20	4/10
Pays Bas	17,5	17,5	17,5	17,5	6
Norvège	22	23	23	23	0

Source : OCDE

### 2.4.E. L'impôt sur la fortune en Europe

Une écrasante majorité des pays membres de l'OCDE ne possède pas d'impôt sur la fortune. Après que plusieurs pays européens l'aient aboli, la France, la Finlande, la Grèce, la Norvège et la Suisse font figure d'exception. Cet impôt, qui nuit à la compétitivité des pays en risquant de décourager les hauts salaires, est probablement voué à disparaître.

Tableau 12 : Imposition sur la fortune en Europe

L'imposition sur la fortune sur le continent européen (en euros)				
	Taux minimal	Tranche minimum	Taux maximal	Tranche maximum
Allemagne	-	-	-	-
Autriche	-	-	-	-
Belgique	-	-	-	-
Danemark	-	-	-	-
Espagne	-	-	-	-
Finlande	-	185 007	0,90 %	-
France	0,55 %	728 000	1,80 %	15 489 000
Grèce	0,30 %	202 494	0,80 %	1 229 640
Irlande	-	-	-	-
Italie	-	-	-	-
Luxembourg	-	-	0,50 %	24 789
Norvège	0,40 %	53 017	1,10 %	80 000
Pays-Bas	-	-	-	-
Portugal	-	-	-	-
Royaume-Uni	-	-	-	-
Suède	-	-	1,50 %	106 206
Suisse	-	46 380	0,75 %	1 946 595

Source : Bonnard, Institut de l'entreprise, 2002

## **2.5. Les degrés de centralisation fiscale**

Il est sans doute illusoire de chercher à évaluer le degré de centralisation fiscale sur la simple base de quelques tableaux statistiques. Des études menées au sein de l'I.R.E.F. ont pour objet de parvenir à un jugement plus sûr concernant les degrés de centralisation grâce à une prise en compte des facteurs institutionnels conditionnant l'autonomie et les moyens des pouvoirs locaux. Les tableaux ci-dessous donnent cependant les premières indications.

Le Tableau 13 donne la répartition des impôts par niveau d'administration. Si nous regardons dans un premier temps **les états fédérés**, il semble que seul le Mexique et l'Australie ont une fiscalité très centralisée.<sup>19</sup> La **Belgique** est la seule fédération ayant connue une nette évolution vers la décentralisation (la part de l'Etat fédéral y est passée de 65 à 37% en 25 ans). De façon générale, la tendance—toujours d'après ces données—semble être à une **centralisation légèrement accrue**. L'autre tendance, qui n'est pas pour nous surprendre est l'accroissement dans toutes les fédérations des recettes aux administrations de sécurité sociale.

Pour les **états unitaires**, les pays anglo-saxons demeurent très centralisés : Irlande (86,6%), Royaume Uni (78,2%), Nouvelle Zélande (94,2% et en croissance). La France est, après le Japon, le pays où les budgets sont le plus décentralisés (France : 42,4% et Japon : 37,2%)

La dynamique est-elle à la décentralisation ?

Pour les 25 dernières années, si l'on regarde les pays unitaires on s'aperçoit qu'il y a quasiment autant de pays où le poids de l'administration centrale a augmenté que de pays où il a baissé. Il n'y a qu'en Espagne que ce poids est resté constant.

☞ Administration centrale plus pesante : Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Nouvelle-Zélande, Norvège, Portugal, Suède, Royaume Uni

☞ Administration centrale allégée : Danemark, Finlande, France, Islande, Japon, Corée, Pays-Bas, Turquie

☞ Administration centrale de poids constant : Espagne

Il n'y a donc pas de tendance marquée pour l'ensemble des pays OCDE, ni même si on se limite aux pays de l'Union Européenne.

***Tableau 13 : Répartition des impôts par niveau d'administration***

<sup>19</sup> Les études réalisées par Lars Feld et Victoria Curzon-Price montrent combien ce jugement est hâtif. La Suisse paraît d'après ces données plus centralisée que l'Allemagne, ce qui n'est certainement pas le cas.

	Supranationale			Administration Centrale Ou fédérale			Administration d'un Etat/ Länder			Administrations locales			Administration de Sécurité Sociale		
	1975	1985	2000	1975	1985	2000	1975	1985	2000	1975	1985	2000	1975	1985	2000
<b>Pays fédéraux</b>															
Australie	–	–	–	80.1	81.4	83.0	15.7	14.9	13.9	4.2	3.7	3.0	–	–	–
Autriche	–	–	0.0	51.7	48.9	52.7	10.6	13.1	9.4	12.4	10.7	10.1	25.3	27.2	27.8
Belgique	1.5	1.6	0.1	65.2	62.6	37.3	–	–	22.5	4.6	4.8	4.8	28.7	31.0	35.3
Canada	–	–	–	47.6	41.2	41.8	32.5	36.0	35.7	9.9	9.3	8.1	10.0	13.5	14.3
Allemagne	1.2	1.0	0.0	33.5	31.6	30.8	22.3	22.0	22.5	9.0	8.9	7.5	34.0	36.5	39.2
Mexique	–	–	–		87.7	80.8		0.4	2.0		0.6	0.8		11.3	16.4
Suisse	–	–	–	27.4	29.2	32.4	24.2	23.0	20.0	19.6	15.8	14.0	28.9	32.0	33.6
Etats-Unis	–	–	–	45.4	42.1	46.3	19.5	20.2	18.8	14.7	12.6	11.5	20.5	25.2	23.3
<i>Moyenne non pondérée</i>	0.4	0.3	0.0	50.1	53.1	50.6	17.8	16.2	18.1	10.6	8.3	7.5	21.1	22.1	23.6
<b>Pays unitaires</b>															
République tchèque			–			43.8						12.4			43.8
Danemark	0.5	0.8	0.0	68.5	68.4	62.5				29.8	28.4	32.9	1.2	2.5	4.6
Finlande	–	–	0.0	56.7	55.8	55.3				23.6	22.4	21.2	19.7	21.8	23.5
France	0.7	0.6	1.1	51.2	47.2	42.4				7.6	8.7	9.6	40.6	43.5	46.9
Grèce	–	0.8	0.0	67.1	62.5	70.2				3.4	1.3	1.0	29.5	35.3	28.8
Hongrie						64.5						5.2			30.3
Islande				81.3	81.4	77.6				18.7	18.6	22.4	–	–	–
Irlande	2.3	2.0	–	77.4	82.1	86.6				7.3	2.3	1.8	13.1	13.6	11.6
Italie	–	0.6	0.0	53.2	62.3	60.0				0.9	2.3	11.4	45.9	34.7	28.6
Japon	–	–	–	45.4	43.7	37.2				25.6	26.0	25.1	29.0	30.3	37.7
Corée	–	–	–	89.0		68.2				10.1		15.1	0.9		16.7
Luxembourg	0.8	2.2	1.0	63.6	65.2	68.3				6.7	6.6	5.8	29.0	25.9	24.9
Pays-Bas	1.5	1.5	0.2	58.9	51.9	57.1				1.2	2.4	3.4	38.4	44.3	39.3
Nouvelle-Zélande	–	–	–	92.3	93.5	94.2				7.7	6.5	5.8			
Norvège	–	–	–	50.6	59.7	62.3				22.4	17.7	16.3	27.0	22.7	21.4
Pologne			–			55.7						16.2			28.1
Portugal			0.0	65.4	70.6	66.4				0.0	3.5	6.7	34.6	25.9	26.9
République Slovaque			–			54.8						4.0			41.2
Espagne			0.0	48.2	47.8	48.2				4.3	11.2	16.9	47.5	41.0	34.9
Suède			0.7	51.3	54.1	58.6				29.2	30.4	29.6	19.5	15.6	11.1
Turquie	–	–	–		75.5	70.1					10.2	13.0		14.3	16.9
Royaume-Uni	1.0	2.7	1.3	70.5	69.4	78.2				11.1	10.2	4.0	17.5	17.8	16.5
<i>Moyenne non pondérée</i>	0.4	0.6	0.2	64.2	64.2	62.7				12.3	12.3	12.7	23.1	22.9	24.2

Source : OCDE 2002, page 49

Pour les pays qui ont vu baisser le poids de l'administration centrale cela ne s'est pas toujours fait au profit des administrations locales. L'administration de sécurité sociale en a souvent été la cause. En définitive, les seuls pays unitaires où l'on a eu simultanément une baisse de l'administration centrale et une hausse de l'administration locale sont le Danemark, la France, l'Islande, la Corée, les Pays-Bas et la Turquie.

### **Comment se financent les différents niveaux d'administration ?**

**Le tableau 14** indique les modes de financement des administrations centrales. Les traits principaux sont les suivants :

Ils se financent essentiellement grâce aux impôts sur les revenus des personnes physiques et sur les bénéfices et aux impôts généraux sur la consommation (en particulier la TVA).

Les impôts sur les revenus et les bénéfices représentent en moyenne 41% du financement des autorités centrales.

Cette part est traditionnellement plus élevée dans les pays anglo-saxons : États-Unis (91,11%), Australie (69,1%), Nouvelle-Zélande (62,9%), Royaume-Uni (50,1%), Canada (75,4%), Irlande (49,8%).

**Le tableau 15** indique sans surprise que les niveaux étatiques et locaux des pays fédérés sont financés essentiellement par les impôts sur les revenus et les bénéfices (taxes professionnelles) et les impôts sur le patrimoine (taxes d'habitation, taxes foncières).

Enfin le **tableau 16** permet de faire la même constatation pour les pays unitaires.

Tableau 14 : Recettes de l'administration centrale en pourcentage du total des recettes fiscales de l'administration centrale (source : OCDE 2002)

	Revenus bénéficiaires			et Personnes physiques			Sociétés			Sécurité sociale Et salaire			Patrimoine			Impôts généraux consommation			Biens et services déterminés			Autres impôts				
	1975	1985	2000	1975	1985	2000	1975	1985	2000	1975	1985	2000	1975	1985	2000	1975	1985	2000	1975	1985	2000	1975	1985	2000		
	1975	1985	2000	1975	1985	2000	1975	1985	2000	1975	1985	2000	1975	1985	2000	1975	1985	2000	1975	1985	2000	1975	1985	2000		
<b>Pays Fédérés</b>																									<b>fédérés</b>	
Australie	69.9	67.0	69.1	54.5	55.5	44.2	15.5	11.5	24.8	0.3	0.1	2.0	0.6	0.4	0.0	8.3	9.7	14.8	20.8	22.4	13.8	0.1	0.3	0.4		Australie
Autriche	32.2	31.2	38.0	25.0	26.1	30.1	6.9	5.0	6.1	16.5	16.2	18.8	3.0	2.5	0.5	26.7	30.0	26.3	20.9	16.6	12.5	0.7	3.6	3.8		Autriche
Belgique	56.2	59.1	60.2	45.6	51.2	40.5	1.6	7.9	19.5	2.0	2.5	3.1	3.6	2.9	5.0	25.0	24.6	12.4	11.9	9.4	15.4	1.4	1.5	3.8		Belgique
Canada	69.4	67.9	75.4	46.7	52.5	55.2	20.9	13.9	17.6	-	-	-	0.0	-	-	12.8	14.2	17.3	17.0	17.9	7.2	0.7	0.0	0.0		Canada
Allemagne	42.3	43.6	41.6	37.0	36.0	35.4	5.2	7.6	6.2	-	-	-	1.9	0.7	-	29.1	32.7	31.1	26.7	22.9	27.2	-	0.0	0.0		Allemagne
Mexique	30.2	25.3	33.8								0.7	-	-	-	-		18.2	23.2		55.3	41.2		0.6	1.9		Mexique
Suisse	86.5	31.2	36.0	24.0	25.5	25.5	6.3	5.7	10.5	-	-	-	4.1	9.0	7.8	28.3	32.4	35.5	37.3	27.5	20.8	0.0	0.0	0.0		Suisse
Etats-Unis	55.2	87.9	91.1	64.9	74.3	75.5	21.6	13.6	15.6	-	-	-	2.4	1.4	2.2	-	-	-	10.8	10.5	6.5	0.2	0.1	0.2		Etats-Unis
<i>Moyenne on pondérée</i>	48.6	51.7	55.7	42.5	45.9	43.8	12.4	9.3	14.3	2.7	2.4	3.0	2.2	2.1	1.9	18.6	20.2	20.1	20.8	22.8	18.1	0.4	0.8	1.3		<i>Moyenne</i>
<b>Pays Unitaires</b>																									<b>Unitaires</b>	
République.Tchèque			25.8			10.3			15.5			0.0			1.8			43.2			25.0			4.3		Rép.Tchèque
Danemark	35.2	44.8	45.5	44.8	36.1	36.3	3.9	6.0	6.9	0.2	2.8	0.6	2.8	3.5	1.8	24.7	29.4	31.5	20.5	17.8	18.0	3.1	1.6	2.7		Danemark
Finlande	31.0	33.6	40.7	31.6	30.4	27.3	3.6	3.2	13.4	4.1	0.9	3.7	3.4	4.5	2.8	29.6	35.0	32.7	27.0	25.0	18.8	0.7	1.1	1.3		Finlande
France	18.9	33.8	36.9	20.7	24.2	20.6	10.1	9.4	16.2	3.8	4.4	5.7	3.2	3.5	5.2	45.1	41.7	37.4	15.5	15.7	13.0	1.4	1.0	1.8		France
Grèce	13.1	27.8	39.7	12.7	22.0	19.3	5.0	4.4	16.6	0.3	1.9	2.0	14.1	4.1	7.3	26.9	27.4	32.4	33.9	31.5	16.5	5.9	7.3	2.0		Grèce
Hongrie			37.1			28.3			8.8			4.6			0.9			34.8			21.4			1.2		Hongrie
Islande	38.8	13.4	29.1	10.6	11.4	21.9	2.5	2.0	4.3	8.5	7.4	10.0	2.8	5.5	5.0	35.1	40.6	35.6	39.5	31.3	16.0	1.0	1.9	4.3		Islande
Irlande	39.0	42.0	49.8	32.5	38.1	35.8	6.2	3.9	14.0	0.9	4.2	2.5	3.2	2.1	4.5	19.0	25.1	25.0	35.4	24.3	16.4	2.8	2.2	1.8		Irlande
Italie	67.2	56.6	53.2	27.7	42.3	43.0	11.3	14.4	12.6	-	0.9	-	5.9	4.0	3.6	26.9	23.3	26.3	26.2	13.2	15.1	2.0	2.0	1.8		Italie
Japon	24.7	70.1	57.9	37.8	39.4	35.6	29.4	30.7	22.3	-	-	-	6.0	8.1	6.3	-	-	18.6	24.7	20.2	15.0	2.1	1.6	2.2		Japon
Corée			38.5	9.6		19.0	10.0		19.5	-	-	-	4.7		6.3			25.0			25.4	-		4.8		Corée
Luxembourg	60.4	57.9	45.1	43.6	39.2	27.0	16.8	18.6	18.1	0.7	0.6	1.2	7.0	7.7	15.1	18.7	16.5	19.5	11.9	16.5	18.5	1.2	0.8	0.6		Luxemb.
Pays-Bas	58.7	50.8	44.2	45.6	37.4	26.4	13.1	13.4	17.8	-	-	-	3.0	3.2	6.2	24.4	31.2	30.6	11.1	11.0	15.3	2.8	3.7	3.6		Pays-Bas
Nouvelle-Zélande	72.1	73.5	62.9	58.8	64.0	45.4	12.8	8.9	12.4	-	0.7	0.9	2.6	1.5	0.2	9.8	11.1	26.2	14.4	12.4	7.9	1.2	0.9	1.9		Nouv.Zél.
Norvège	19.2	33.9	41.8	16.1	7.2	17.5	3.1	26.7	24.4	4.0	2.0	2.1	2.3	1.3	1.7	40.5	30.5	31.7	31.7	30.5	21.2	2.5	1.8	1.5		Norvège
Pologne			31.9			19.3			12.6			1.1			0.0			40.9			26.1			0.0		Pologne
Portugal	26.7	33.3	43.2			25.7			17.1	3.8	3.5	-	3.8	2.6	0.4	17.1	17.4	33.1	41.2	39.7	21.7	7.4	3.5	1.5		Portugal
Républ. Slovaque			34.5			14.6			14.5			-			0.9			40.6			24.0			0.0		Rép.Slov.a
Espagne	40.6	48.6	49.4	26.3	37.7	31.4	14.3	10.3	16.8	-	0.8	0.7	12.3	3.4	0.4	29.0	23.2	32.5	17.8	23.5	16.8	-	0.5	0.3		Espagne
Suède	41.7	22.1	23.4	37.9	16.4	10.5	3.8	5.7	12.9	8.5	24.2	36.4	2.2	4.3	5.9	23.4	25.8	21.7	20.7	21.3	11.5	3.6	2.2	1.1		Suède
Turquie		43.3	36.0		32.4	27.3		11.0	8.8		-	-		5.3	3.2		27.4	28.8		14.7	21.7		9.3	10.3		Turquie
Royaume-Uni	63.5	55.7	50.1	56.8	37.5	37.5	8.8	18.2	12.6	0.0	0.1	-	2.4	2.6	10.1	13.4	20.6	22.1	19.0	18.4	15.9	1.8	2.6	1.9		Roy-Uni
<i>Moyenne non pondérée</i>		43.6	41.7	32.1	32.2	26.4	9.7	11.7	14.5	2.0	3.2	3.2	4.8	4.0	4.1	22.5	25.1	30.5	23.0	21.6	18.2	2.3	2.6	2.3		<i>Moyenne</i>





Tableau 16 : Principaux impôts locaux en pourcentage du total des recettes fiscales des administrations locales (Sources OCDE, 2002)

	Pays Unitaires																									
	Revenus bénéfiques			et Personnes physiques			Sociétés			Patrimoine			Impôts généraux consommation			Biens et services déterminés			Impôts sur utilisation, etc.				Autres impôts			
	1975	1985	2000	1975	1985	2000	1975	1985	2000	1975	1985	2000	1975	1985	2000	1975	1985	2000	1975	1985	2000		1975	1985	2000	
Répub.Tchèq			90.8			66.3			24.5			4.6			-			0.1			4.1			0.4	Rép.Tchè	
Danemark	86.4	93.5	93.4	84.8	91.0	91.6	1.6	2.6	1.7	13.2	6.4	6.5	-	-	-	0.2	0.1	0.1	0.1	-	-	0.0	0.0	0.0	Danemark	
Finlande	99.8	99.0	95.4	91.5	90.5	74.4	8.3	8.5	21.1	0.0	1.0	4.4	-	-	0.0	0.1	-	0.0	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.1	Finlande	
France	-	-	-	-	-	-	-	-	-	46.0	47.2	48.2	-	-	-	4.8	5.1	7.7	3.2	8.0	3.8	46.0	39.7	40.4	France	
Grèce	16.5	9.5	-	11.0	9.5	-	-	-	-	6.6	9.5	-	9.0	2.5	2.9	32.9	26.3	18.7	18.7	11.4	24.7	16.3	40.8	53.8	Grèce	
Hongrie			0.8			0.8			-			22.5			70.2			1.1			4.9			0.4	Hongrie	
Islande	65.1	63.5	78.0	62.0	55.3	78.0	3.1	8.2	-	15.3	15.3	14.3	-	-	7.6	7.9	5.5	-	-	-	-	11.7	15.7	0.0	Islande	
Irlande	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100.0	100.0	100.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	Irlande
Italie	80.0	66.7	12.2	48.0	16.0	-	32.0	10.7	-	17.5	-	18.6	-	-	-	-	10.2	8.6	2.5	0.3	-	0.0	22.7	60.6	Italie	
Japon	54.8	58.0	47.4	26.3	28.9	27.8	28.5	29.2	19.6	24.9	23.7	30.9	-	-	7.1	15.1	12.4	8.3	4.9	4.8	5.3	0.2	1.0	1.0	Japon	
Corée	23.0		16.6	-	-	11.1	-	-	5.5	54.5		53.3	-	-	-	-		15.6	10.8		10.9	-		3.6	Corée	
Luxembourg	74.6	83.4	92.9	-	-	-	74.6	83.4	92.9	9.3	7.2	5.6	-	-	-	0.9	1.3	1.0	-	-	0.2	15.2	8.1	0.3	Luxemb.	
Pays-Bas	15.4	-	-	15.4	-	-	-	-	-	54.2	75.1	56.0	-	-	-	2.7	1.1	-	27.7	23.8	44.0	0.0	0.0	-	Pays-Bas	
Nouvelle-Zélande	-	-	-	-	-	-	-	-	-	89.1	93.3	90.3	-	-	-	6.7	1.8	1.2	4.2	4.8	8.5	0.0	0.0	-	Nouv. Zélande	
Norvège	91.9	92.9	89.9	86.3	85.9	89.9	5.7	7.0	-	5.2	6.6	7.9	-	-	-	-	-	-	0.5	2.2	2.9	0.0	0.0	0.0	Norvège	
Pologne			78.4			76.0			2.4			19.8	-	-	-			-			1.8			0.0	Pologne	
Portugal	-	63.7	21.6	-	-	7.6	-	-	14.0	50.0	1.6	44.5		9.2	18.6	-	20.2	12.1	50.0	4.3	3.0	-	1.0	0.2	Portugal	
Républ. Slovaque			59.9			50.3			9.6			28.2			-			6.9			4.9			0.1	Slovaque	
Espagne	57.3	26.9	25.2	43.0	14.4	21.6	-	2.5	3.3	8.5	16.8	37.3	31.0	31.7	12.0	3.2	15.7	10.1	-	5.5	14.0	0.0	3.5	1.4	Espagne	
Suède	99.6	99.7	100.0	91.5	98.3	100.0	8.2	1.4	-	-	-	-	-	-	-	0.3	0.2	-	0.1	0.1	-	0.0	0.0	-	Suède	
Turquie		42.3	24.7		30.6	17.9		11.8	6.8		5.3	6.5		25.6	24.2		12.7	6.4		0.4	0.9		13.6	37.3	Turquie	
Royaume-Uni	-	-	-	-	-	-	-	-	-	100.0	100.0	99.8	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.2	Royaume-Uni	
Moyenne non pondérée	45.0	47.0	38.0	32.9	32.5	29.4	9.5	10.3	9.4	35.0	29.9	31.6	2.4	4.1	6.5	4.4	6.6	4.4	7.2	3.8	5.9	5.4	8.6	9.1	Moyenne	

### 3. Principaux enseignements et conclusions d'étapes

#### 3.1. Des enseignements limités

Il est bien difficile au terme de ce survol attentif de la fiscalité des pays de l'O.C.D.E. de prononcer des jugements nets quant à l'état de la concurrence et de la décentralisation fiscale dont nous disions en première partie qu'elles constituent les piliers d'une amélioration de la fiscalité. Si nous devons toutefois nous y risquer nous dirions que:

- ⇒ Les responsables des systèmes fiscaux intègrent le fait qu'ils sont en concurrence
- ⇒ La charge fiscale globale s'est déplacée mais n'a pas été réduite.
- ⇒ La décentralisation est plus à ce jour un projet qu'une réalité

**La concurrence** a incité les pays à rendre leurs fiscalités plus incitatives : suppression de l'impôt sur la fortune, abaissement des taux marginaux de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, convergence (relative, nous l'avons vu) des niveaux d'impôt sur les bénéfices des sociétés, allègement de la fiscalité sur les revenus de l'épargne.

Mais cette concurrence n'a pas débouché sur une baisse des charges fiscales. Cela s'explique aisément par le fait que les gouvernements n'ont pas désiré—ou n'ont pas mis en œuvre les efforts nécessaires pour—réduire le niveau des dépenses publiques. La conséquence est bien entendu que **la charge fiscale s'est déplacée** sans être réduite. C'est ainsi que l'on a pu constater une hausse des cotisations de sécurité sociale ou des impôts indirects (TVA, droits d'accises, et aujourd'hui, taxes écologiques).

Enfin, les données présentées sur les structures fiscales par niveau d'administration ne permettent pas, loin s'en faut, de conclure à un grand mouvement de décentralisation. Cette dernière a l'air moins importante dans les faits que dans les discours. Les études détaillées conduites pays par pays nous dirons si cette analyse est avérée.

Ces études permettront également de palier l'un des grands défauts de l'approche que nous avons suivie ici : le **manque de considération pour la qualité des services financés** par les recettes fiscales. La concurrence est recherchée parce qu'elle améliore le rapport qualité/prix et enrichit le champ des possibilités, non parce qu'elle conduit à une baisse des prix.

### **3.2. Quel sera le visage futur des systèmes fiscaux ?**

Pour simplifier l'on peut dire que le futur des systèmes fiscaux dépendra de deux types d'acteurs : ceux « d'en haut », et ceux « d'en bas ». En haut, les réformes et refontes fiscales peuvent venir d'initiatives lancées par la Commission européenne, les Etats-Unis, ou encore l'OCDE. En bas, les réformes peuvent naître d'une insatisfaction des contribuables. Examinons brièvement ces deux possibilités.

Les instances nationales et supra nationales sont évidemment très concernées par ces problèmes. La **Commission Européenne** a sans doute été par le passé l'un des moteurs de l'évolution.<sup>20</sup> Au cours des années 60 à 80 de nombreuses tentatives d'harmonisation de la fiscalité directe ont été lancées et ont échoué. Sans doute faut-il rappeler ici que **les décisions en matière fiscale se prennent à l'unanimité des Etats membres**. L'objectif semble aujourd'hui avoir été abandonné et la Commission prêche plutôt en faveur de ce qu'elle appelle « **la coopération fiscale** ».

Les dernières initiatives prises incluent :

- ✓ abolition des doubles impositions (1990)
- ✓ directive mère filiales
- ✓ proposition sur le régime fiscal des fusions
- ✓ l'adoption d'un code de bonne conduite pour la fiscalité des entreprises en 1997
- ✓ directive concernant l'instauration d'une retenue à la source pour les revenus de l'épargne.

Le travail de la Commission est renforcé par celui de la **Cour de Justice des Communautés Européennes**. Ainsi, d'après Valérie Bonnard, l'essentiel de l'harmonisation fiscale communautaire en matière d'impôts directs résulterait aujourd'hui de la jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés Européennes. « La jurisprudence de la CJCE ne cesse de définir les contours de la concurrence fiscale déloyale. En effet, la liberté de circulation des travailleurs salariés (art. 48 TUE), la liberté d'établissement (art. 52 TUE) et la liberté des prestations de services (art. 59 TUE) constituent autant de leviers d'application du principe de non-discrimination en matière fiscale par la CJCE ».<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Voir le document Garello-Verheyde (2002)

<sup>21</sup> Valérie Bonnard, page 15.

Enfin que dire du travail de l'OCDE ? Cette organisation a elle aussi, sans doute encore plus fortement que la Commission, poussé vers une harmonisation des fiscalités. Pour certains analystes, elle agirait un peu comme un cartel des pays à forte fiscalité qui ne veulent pas relever le défi des pays qui cherchent à attirer les capitaux et les énergies grâce à une fiscalité avantageuse.<sup>22</sup> L'OCDE demeure très active aujourd'hui encore dans la promotion du partage des informations financières entre pays. Si cela participe à la lutte contre le blanchiment d'argent, d'aucuns craignent que la véritable intention soit l'harmonisation fiscale.

Rappelons toutefois que **les Etats-Unis** ne suivent pas, au moins pour l'instant, la ligne qui semble être dominante à l'OCDE. Les Etats-Unis semblent d'ailleurs à certains égards un « paradis fiscal » selon les critères de l'organisation internationale.

Notons enfin que ces organismes travaillent parfois de concert comme en témoigne la récente initiative FMI, Banque Mondiale, OCDE : *Developing the International Dialogue on Taxation, A Joint Proposal by the Staff of the IMF, OCDE and World Bank*, 13 March 2002

Si nous descendons à présent au niveau du contribuable, quelles sont les possibilités de réforme ? Dans quel sens vont les pressions exercées ? Il faut ici admettre que **les freins à la réforme, quelle qu'elle soit, sont importants**. Dans le domaine fiscal, peut-être plus que dans d'autres domaines, les réformes paraissent difficiles, sauf, bien entendu, si l'on propose une baisse des impôts sans contrepartie. Du fait de cette résistance, la machine fiscale ne cesse de se complexifier : on multiplie les déductions, exonérations et allègements et on compense par de nouvelles formes de prélèvements, avec une préférence pour les prélèvements indirects.

Sans aucun doute cela explique le succès de la TVA, des droits d'accises, et autres impôts indirects. C'est là que toute la différence entre impôts directs et indirects prend son sens : l'impôt indirect, parce que non personnalisé, passe mieux et est donc préféré par l'homme politique.

N'oublions pas enfin que le contribuable recherche son intérêt personnel, et que celui-ci ne passe pas toujours à court terme par une baisse générale des impôts. Aussi faut-il s'attendre à ce que continuent à se développer de nombreux groupes de pression. Ces groupes de pression peuvent demander dans certains cas des faveurs fiscales, mais ils peuvent également demander des aides financières, ou inciter les représentants à s'engager dans des dépenses dont le groupe bénéficiera. C'est la « logique de l'action collective » si bien mise en lumière par Mancur Olson.

Dès lors la question se pose pour nous de savoir si ces phénomènes de recherche de rentes et avantages sera d'une ampleur plus importante dans un système centralisé ou dans un système décentralisé. En d'autres termes, est-ce que le **clientélisme local** sera moins fort que le

---

<sup>22</sup> Voir à ce sujet, Blondel.

**lobbying national** ? C'est là une question extrêmement importante pour le futur de la décentralisation auquel le présent rapport ne permet malheureusement pas de répondre.

Pour terminer, notons le développement dans un grand nombre de pays d'associations de contribuables, favorables en général à une baisse des impôts. Du développement de ce mouvement associatif dépendra peut-être le futur visage de nos systèmes fiscaux.

### **3.3. Pistes de réflexions pour favoriser une réforme**

Les enseignements et réflexions menées jusque là nous conduisent à ouvrir cinq pistes pour une action visant à réformer les systèmes fiscaux dans le sens d'une plus grande efficacité et équité :

Simplifier la fiscalité

Donner des chances de réussite à la décentralisation

Réduire l'implication de l'Etat

Faciliter le vote avec les pieds

Préserver les libertés individuelles

**Simplifier la fiscalité** est une tâche que tout système fiscal doit accomplir régulièrement. Nous l'avons vu, en effet, les pressions politiques font que très souvent de nombreuses faveurs sont accordées ; faveurs qui au fil des années rendent le système complètement opaque (et les statistiques agrégées moins informatives) et les coûts de recouvrement exorbitants. Il y a sans doute encore des cas où les suppressions d'aides et de redevances pourraient se compenser. Ce « toilettage » de la fiscalité aurait l'immense avantage d'apporter plus de **transparence** à la gestion des fonds publics et ainsi, comme nous le soulignons en première partie, d'améliorer le contrôle. Cette transparence est un préalable indispensable à une réforme en profondeur. Il faut que les contribuables et responsables élus puissent comparer coûts et bénéfices pour en évaluer la pertinence.

Une initiative du *Cato Institute* pourrait être reprise pour l'Europe. Il s'agit de donner une note chaque année pour chaque gouvernement (eux le font pour chaque Etat de la fédération) basée sur l'évolution des taxes et des dépenses dans la juridiction. Les gouverneurs ayant le plus baissé les taxes et les dépenses reçoivent la meilleure note, et à l'inverse reçoivent la moins bonne note ceux qui ont le plus augmenté les taxes et les dépenses.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Voir Stephen Moore et Stephen Slivinski.

**La décentralisation** présente un fort potentiel de mise en concurrence et de contrôle accru, mais il ne faut pas en ignorer les difficultés sous peine de la condamner. Aussi doit-elle être préparée pour que les élus puissent mener une véritable politique et pour que les contribuables puissent véritablement choisir. Ainsi, les villes situées au centre de larges agglomérations sont-elles vouées, si l'on ne modifie pas les modes de gestion des biens publics, à être victimes d'un comportement de *free rider* et d'effets de débordement de la part des localités avoisinantes.

Un bon nombre de ces problèmes pourraient disparaître si l'on acceptait de filtrer les usagers du service public. C'est une question de volonté politique (carte à l'entrée de la piscine, du bus, du théâtre, de la bibliothèque). La chose n'est pas impossible puisque dans bien des pays on y a recours pour la gestion des établissements scolaires. Elle permettrait de sensibiliser les individus à ce que leur offre leur communauté locale et d'éviter une concurrence déloyale. Cela permettrait aussi une négociation sereine entre localités: la commune voisine de la commune centre paierait un forfait pour que ses membres aient accès aux services fournis par le voisin.

Egalement, pour que le lobbying national ne se transforme en un clientélisme local aggravé il serait bon que les missions des collectivités soient définies avec plus de précision que ne l'étaient celles des gouvernements nationaux. Est-ce que les élus locaux ont pour mission d'aider les entreprises, réduire le chômage, développer la culture ? Au plus les missions sont larges et floues, au plus le clientélisme représentera un danger.

De façon plus générale, il est vain de prétendre réduire, voire même simplement rationaliser la fiscalité si parallèlement les engagements de l'Etat ne cessent de croître. Il faut donc **examiner au cas par cas la nécessité d'une intervention des pouvoirs publics**. Le débat sur la Sécurité sociale est évidemment ici primordial. De l'évolution des systèmes de santé dépendra dans une très large mesure l'avenir de nos systèmes fiscaux. Mais cette réflexion « au cas par cas » ne doit pas nous faire oublier que l'on doit considérer tous les prélèvements et non tel ou tel d'entre eux : notre étude montre clairement que les pouvoirs publics ne se gênent pas pour compenser tel impôt par tel autre. En d'autres termes : **toute réflexion sur la fiscalité doit être globale**. Sinon, on ne fait que tomber dans le piège dénoncé par Frédéric Bastiat : en oeuvrant pour la baisse de tel impôt (ce qu'on voit), on oublie de voir que s'opèrent des transferts de la charge fiscale, voire des hausses (ce qu'on ne découvre que plus tard).

La réduction de l'implication financière des pouvoirs publics peut encore être obtenue par une meilleure gestion de ces derniers. Et là encore, à chaque fois qu'une dose de concurrence pourra être introduite (y compris pour la prestation de biens publics), les résultats devraient être positifs.

La concurrence, nous avons déjà eu l'occasion de le rappeler, a d'autant plus d'effets que les contribuables peuvent choisir. Il est donc primordial de **faciliter** et non pas entraver, **la mobilité des contribuables, ou plus précisément des bases fiscales**. **Si aujourd'hui il y a une plus grande mobilité de certaines bases (capitiaux, certains revenus), la solution n'est pas de supprimer cette mobilité (ce que voudraient les promoteurs d'un projet de taxation dans le pays de résidence) et ainsi de réduire la concurrence, mais plutôt de voir ce qui peut être fait pour accroître la mobilité des autres bases.**

Il faut par ailleurs rappeler **les effets incitatifs de l'impôt** et **cesser de négliger « la marge »**. Nos gouvernements semblent être bien conscients de ces effets, qu'il s'agisse d'incitation ou de désincitation au travail. Mais une grande majorité des contribuables l'ignore, ou feint de l'ignorer. Or, tant que n'est pas reconnu l'existence d'un lien étroit entre fiscalité (parfois marginale) et accroissement de la richesse—un lien que l'on pourrait appeler le lien « Laffer »—toute tentative de réforme sera vouée à l'échec. Un impôt peut nous coûter cher, non par la faiblesse des recettes comparées aux coûts de prélèvement, mais par ses conséquences sur la création future de richesse. La suppression de l'ISF, l'allègement des taux marginaux sur le revenu ne vident pas les caisses de l'Etat, leur hausse peut par contre « vider l'Etat » de son capital entrepreneur.

N'oublions pas encore, même si ce point de vue est dérangeant, que l'impôt sur le revenu prend à celui qui a contribué à la richesse de tous (car s'il a eu du succès sur le marché c'est que son idée permettait au gens de satisfaire de façon avantageuse leurs besoins) pour donner à celui qui n'a rien apporté. Cette dimension « asociale » de l'impôt sur le revenu n'est jamais mise en avant. Le fait est cependant que le marché est déjà une forme de redistribution, et donc le choix n'est pas entre redistribution (par l'impôt progressif) ou l'absence de redistribution. Mais bien entre deux formes de redistribution. De façon plus générale, il est urgent de montrer qu'**il n'y a pas conflit entre efficacité et équité**. Bien au contraire.

Enfin, il serait bon de souligner une fois encore le lien plus général entre **liberté individuelles et création de richesse**. Or, les systèmes fiscaux ne préservent pas tous de la même façon la liberté individuelle, et sans doute, à cet égard, un système décentralisé serait souhaitable. On est en effet en droit d'être inquiet face aux récentes propositions d'un partage « international » des informations sur les finances personnelles et de **l'amalgame trop souvent fait entre fraude et évasion fiscale** : la fraude doit être combattue, l'évasion fiscale est un attribut de notre liberté. Il y a source d'inquiétude tout d'abord car un tel système de surveillance risque fort d'être à la fois très onéreux et très inefficace. Source d'inquiétude également car, au

nom d'une harmonisation fiscale, ou d'une concurrence « loyale », les individus vont devoir renoncer à leur sphère de liberté individuelle. Cette inquisition, n'en doutant pas, serait non seulement dommageable pour les individus directement visés par ces mesures, mais également pour le progrès de nos sociétés en général.

## ***Bibliographie***

Therese BEIMERT, “Taxation of International Investments as Competitive Issue”, Mimeo, Université de Stockholms, 1998

John BLONDEL, “The Global Tax Cartel Cometh”, *The Wall Street Journal*, July 5<sup>th</sup>, 2002

Claude BISMUT et Pierre JACQUET, “Fiscal Consolidation in Europe”, CAPE Discussion Paper, 1997-01

Walter BLOCK et Michael WALKER (EDS.), *Taxation: An International Perspective*, Proceedings of an International Symposium, The Fraser Institute 1984.

Valérie BONNARD, Les Stratégies fiscales en Europe, Institut de l'Entreprise, Notes de Benchmarking international, Septembre 2002

James M. BUCHANAN et Gordon TULLOCK, *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, The University of Michigan Press, 1962

Robin BURGESS et Nicholas STERN, “Taxation and development”, *Journal of Economic Literature*, Vol.31, June 1993, 762-830

Victoria CURZON PRICE, “Measuring Fiscal Decentralization”, Université de Genève – IREF. Août 2002.

Joel ELMES et Jason CLEMENS, *Flat Tax: Principles and Issues*, Critical Issues Bulletin, Fraser Institute, 2001

Richard FRIZON, Anne-Claire MARAND, Sophie RENARD et François SCARBONCHI, *La perception de l'autonomie financière des collectivités locales en Europe: Quels enseignements pour la France?* Institut National des Etudes Territoriales. 2000

Pierre GARELLO et Olivier VERHEYDE, “La politique fiscale au sein de l'Union Européenne », Document IREF, Août 2002

Hannes H. GISSURARSON et Tryggvi HERBERTSSON, *Tax Competition: An opportunity for Iceland?*, The University of Iceland Press, Institute of Economic Studies, 2001

Edward M. GRAMLICH et Paul R. WOOD, “Fiscal Federalism and European Integration: Implications for fiscal and monetary policies”, Board of Directors of the Federal Reserve system, International discussion paper, number 694, décembre 2000.

Isabella HORRY, Filip PALDA, Michael WALKER et Joels EMES, *Tax Facts Ten*, The Fraser Institute, 1997

Samir JAHJAH, “Financial Stability and Fiscal Crises in a Monetary Union”, IMF Working Paper 01/201, Décembre 2001.

Stephen MOORE et Stephen SLIVINSKI, *Fiscal Policy Report Card on America's Governors: 2002*, Policy Analysis, N°454, September 20, 2002, Cato Institute

Anton V. MUSCATELLI, Patrizio TIRELLI, ET Carmine TRECROCI, « Monetary and Fiscal Policy Interactions over the Cycle : Some Empirical Evidence », CESifo Working Paper N° 817

Mancur OLSON, *The Logic of Collective Action: Public Goods and the theory of Groups*, Harvard University Press, Cambridge, 1971

Linda A. SCHWARTZSTEIN, “Smoke and Mirrors: Tax Legislation, Uncertainty, and Entrepreneurship”, *Cornell Journal of Law and Public Policy*

Annie VALLEE, *Les systèmes fiscaux*, Edition du Seuil, 2000

### ***Rapports***

*Developing the International Dialogue on Taxation*, A Joint Proposal by the Staff of the IMF, OCDE and World Bank, 13 march 2002

*Report on Financial Privacy, Law Enforcement and Terrorism*, Task Force on Information Exchange and Financial Privacy, The Prosperity Institute, May 2002

Concurrence fiscale dommageable: un problème mondial, OCDE 1998

*Economic Outlook*, OCDE, Volume 2002/1 N071, June

Environmentally Related Taxes in OECD Countries: Issues and Strategies, OECD 2001

Statistiques des Recettes Publiques 1965-2002, OCDE 2002