

Les déterminants des systèmes fiscaux¹

On peut mettre l'accent sur l'étude des systèmes fiscaux des États membres de l'Union européenne pour plusieurs raisons :

- Le niveau élevé de pression fiscale globale dans l'Union par rapport au niveau de pression fiscale des autres pays membres de l'OCDE : la France a par exemple le niveau de pression fiscale le plus élevé derrière les pays scandinaves comme la Finlande, le Danemark, ou la Suède ; d'autres pays industrialisés ont un niveau de pression fiscale peu élevé comme la Corée, le Japon ou les États-Unis.
- Le niveau de pression fiscale sectoriel des États membres de l'Union européenne qui n'est pas non plus négligeable : nous verrons – dans la partie sur les éléments de comparaison des systèmes fiscaux – que dans l'Union européenne, l'imposition du travail et l'imposition de la consommation sont élevées.
- La réalisation du marché intérieur et le passage à l'euro².

1. Voir Isabelle Joumard, « Les systèmes fiscaux des pays de l'Union européenne », *Revue économique de l'OCDE*, n° 34 2002/I, pp. 99-102.

2. L'adoption de la monnaie unique européenne a supprimé l'autonomie des États membres de l'Union européenne en matière monétaire ; pour les autres pays, la fixation des taux d'intérêt et de change est fortement contrainte par les marchés internationaux.

On peut identifier trois facteurs qui déterminent en particulier les systèmes fiscaux des États membres de l'Union européenne : ce sont une augmentation des dépenses publiques et des engagements européens en faveur de la maîtrise des dépenses ayant entraîné une pression fiscale accrue (Chapitre 1) ; une détérioration des perspectives économiques permettant des baisses d'impôts possibles mais difficiles (Chapitre 2) ; un renforcement probable des facteurs de hausse des dépenses publiques alors que l'érosion des assiettes fiscales devient préoccupante (Chapitre 3).

Chapitre 1

Une augmentation des dépenses publiques et des engagements européens en faveur de la maîtrise des dépenses ayant entraîné une pression fiscale accrue

On distinguera l'augmentation des dépenses publiques ayant entraîné une pression fiscale accrue (I), du contexte européen de maîtrise des dépenses publiques qui ne s'est pas accompagné d'une baisse de la pression fiscale (II).

I. Une augmentation des dépenses publiques ayant entraîné une pression fiscale accrue¹

L'augmentation des dépenses publiques ayant entraîné une pression fiscale accrue s'explique par les transformations apportées au rôle financier de l'État : ces transformations résultent d'une évolution du rôle financier de l'État à travers le passage d'un État-gendarme à un État-providence (A) ; à l'heure actuelle l'interventionnisme financier étatique varie en fonction du modèle de société retenu (B).

1. Voir Sophie Baziadoly, *Finances publiques*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 2008, pp. 7-14 ; Pierre Beltrame, *Les systèmes fiscaux*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 1997, p. 8 ; Bernard Castagnède, *La politique fiscale*, Paris, PUF, coll. « Que sais-je ? », 2008, pp. 14-15 ; Annie Vallée, *Les systèmes fiscaux, op. cit.*, pp. 57-59.

A. Une évolution du rôle financier de l'État à travers le passage d'un État-gendarme à un État-providence

L'augmentation des dépenses publiques a connu en Europe ainsi que dans les autres pays industrialisés un accroissement régulier depuis la fin du XIX^e siècle. La plus forte hausse des dépenses est intervenue au cours des trois décennies qui ont suivi la Seconde Guerre mondiale (les Trente Glorieuses). Le rôle de l'intervention économique et sociale de l'État explique cet accroissement des dépenses et le niveau de pression fiscale qui en résulte : en effet, au début du XX^e siècle et jusqu'à la crise des années 1930, on est passé d'une conception libérale de l'intervention de l'État à une conception plus interventionniste.

La conception libérale de l'intervention de l'État dans la vie économique repose sur la doctrine libérale du XIX^e siècle. Cette doctrine est liée au choix de l'économie de marché, c'est-à-dire une économie sans entrave venant perturber les relations entre agents économiques. Selon la doctrine libérale, les activités économiques sont du ressort exclusif des particuliers et des entreprises privées. Ces activités sont régies par le principe de liberté et les lois du marché. L'État doit limiter ses interventions aux seules tâches administratives essentielles pour la collectivité : il s'agit de la sécurité des biens et des personnes ; c'est ce qu'on appelle la conception de l'État-gendarme qui limite son intervention aux tâches régaliennes comme la police, la justice ou la défense. L'État-gendarme se caractérise par une grande stabilité dans les dépenses : en effet, les dépenses budgétaires sont faibles parce qu'elles sont limitées à leur domaine d'intervention comme le maintien de l'ordre ; la couverture de ces dépenses est principalement assurée par l'impôt, prélèvement obligatoire perçu comme le seul moyen de répartir les charges publiques de façon équitable entre les citoyens¹.

1. Les dépenses publiques étant limitées, le poids de l'impôt n'est pas excessif. On soulignera même qu'à l'époque libérale, la fiscalité est limitée : elle ne doit servir en aucun cas à corriger la distribution des revenus ou les inégalités.

Cette conception de l'État minimal va faire place à partir de la Première Guerre mondiale à une conception plus interventionniste de l'État justifiée par l'évolution économique et sociale. En effet, à partir de 1914, l'État prend en main la direction de l'économie et intervient pour prendre en charge les difficultés sociales auxquelles la société se trouve confrontée : c'est la conception de l'État-providence par opposition à celle de l'État-gendarme. Plusieurs causes sont à l'origine de cet interventionnisme financier comme les deux guerres mondiales et les crises économiques. La conception de l'État-providence va se traduire par un accroissement important des dépenses publiques, ce qui va entraîner une diversification et une augmentation des prélèvements obligatoires ainsi qu'un élargissement des fonctions de l'impôt (la redistribution par exemple).

Rappels

1. Les guerres mondiales mobilisent l'ensemble des forces et des ressources de la Nation. Elles impliquent pour l'État de prendre des mesures destinées à assurer la direction d'un grand nombre d'activités comme la réquisition des industries et du personnel pour contribuer à l'effort de guerre, le remplacement de la main-d'œuvre partie au front par des femmes, le ravitaillement, les transports. Les retours à la paix amènent aussi les pouvoirs publics à intervenir : après le 8 mai 1945 par exemple, l'État interviendra pour aider à la reconstruction du pays en rétablissant notamment les moyens de communication.
2. Les crises économiques apparaissent dans les années 1920 et 1930. Elles révèlent que la conception d'un ordre économique dans lequel l'initiative privée exclut l'initiative publique est utopique. Par crise économique, on entend tout d'abord celle de 1929 qui va frapper les États-Unis. Cette crise est notamment due à la fragilité des économies mondiales après la Première Guerre mondiale, à l'inflation du crédit bon marché et à la spéculation boursière. Elle aura des conséquences désastreuses sur l'économie et la société américaines : la Bourse va s'effondrer, ce qui va se traduire par un arrêt des investissements et un recul de la consommation ; il va y avoir une surproduction qui va entraîner une chute des prix, une multiplication des faillites et des fermetures d'entreprises ainsi qu'une explosion du chômage. Pour sortir de la crise, les libéraux au pouvoir vont proposer des remèdes insuffisants qui vont entraîner l'intervention des démocrates avec l'élection du président Franklin Roosevelt en 1932.

Afin de sortir de la dépression, le nouveau président des États-Unis préconise que l'État intervienne pour relancer l'investissement, qu'il développe une politique de grands travaux pour réduire le chômage (construction d'hôpitaux, d'habitations bon marché, de nouvelles routes), et qu'il se transforme en État-providence (système du *New Deal*). La crise économique américaine va ensuite traverser l'Atlantique, et toucher successivement un grand nombre d'autres pays. Elle contraindra également les gouvernements de ces pays à prendre des mesures autoritaires de régulation économique. Le remède qui s'impose alors est de faire intervenir directement ou indirectement l'État dans le secteur économique et social ; on retrouvera cette prescription chez l'économiste anglais Keynes.

B. Un interventionnisme financier étatique variable en fonction du modèle de société retenu

L'intervention croissante de l'État dans la vie économique et sociale a toutefois pris des dimensions très différentes selon que les pays ont adopté un modèle libéral ou interventionniste. En effet, les États libéraux qui sont confiants dans les capacités du marché pour réguler la vie économique préconisent un État minimal ainsi que des dépenses publiques et des prélèvements obligatoires les plus faibles possible. De façon schématique, l'impôt doit être neutre : il doit servir à assurer le financement des biens et services collectifs que le marché ne fournit pas ; c'est le secteur public qui les fournit.

Le modèle interventionniste quant à lui se méfie du marché ; il se caractérise par un niveau élevé de dépenses publiques et de prélèvements obligatoires justifiés par l'importance du secteur public et des dépenses sociales. Beaucoup de pays oscillent entre ces deux modèles : le modèle libéral que l'on qualifie aussi d'anglo-saxon et le modèle interventionniste qualifié parfois de socio-démocrate.

C'est surtout le financement de la protection sociale et la prise en charge par la collectivité publique des dépenses sociales qui constituent le principal facteur d'augmentation des dépenses publiques et des prélèvements obligatoires. En effet, dans les pays industrialisés de culture anglo-saxonne ou plus généralement libérale comme le Royaume-Uni

ou les États-Unis, le niveau de pression fiscale est moins élevé car la part prise par la collectivité publique dans la couverture des risques sociaux (maladie, vieillesse, chômage...) ou encore le financement de besoins sociaux comme l'éducation reste faible. En d'autres termes, les écarts de pression fiscale qui s'observent entre pays de richesse comparable varient selon la conception que l'on a, selon les États, du rôle de la collectivité publique. Ainsi, dans les pays scandinaves où la collectivité publique garantit un niveau élevé de protection sociale, le taux de pression fiscale a atteint ou dépassé 50 % ; au Royaume-Uni où les prestations sociales ne sont pas aussi largement assurées par le service public, le niveau de pression fiscale se stabilise autour de 35 %.

II. Un contexte européen de maîtrise des dépenses publiques qui ne s'est pas accompagné d'une baisse de la pression fiscale¹

L'accroissement régulier et important des financements publics à compter des années d'après-guerre, leur brusque accélération au cours des années 1970 dans une période de chocs pétroliers (1973 et 1979) et de ralentissement de la croissance économique² vont avoir plusieurs conséquences : ces événements vont se traduire par une apparition durable de déficits budgétaires et d'augmentation de la dette publique qui en résulte. L'augmentation de la pression fiscale n'arrivera pas à endiguer ce phénomène, qui va s'autoalimenter. Dans ce contexte sera mis progressivement un coup d'arrêt à l'interventionnisme étatique. Cette réaction a surtout trouvé forme dans un instrument juridique contraignant pour les États membres de l'Union européenne : il s'agit du traité de Maastricht (TUE) qui oblige les pouvoirs publics nationaux à réduire les dépenses publiques pour limiter l'ampleur du déficit* et de la dette publics*. Le

1. Voir Sophie Baziadoly, *Finances publiques, op. cit.*, pp. 19-24 ; Annie Vallée, *Les systèmes fiscaux, op. cit.*, p. 85.

2. Les dépenses sociales en particulier (financement du chômage engendré par la crise) vont augmenter ; elles sont très sensibles à la bonne ou à la mauvaise conjoncture économique.

TUE prévoit la mise en place d'une Union économique et monétaire (UEM) en trois phases avec, à terme, l'instauration d'une monnaie unique européenne (A). Le Pacte de stabilité et de croissance s'inscrit dans le contexte de la troisième phase de l'UEM ; il vise à assurer que l'effort de discipline budgétaire des États membres se poursuivra après l'introduction de la monnaie unique (B).

Définitions

Déficit public : comprend le déficit budgétaire de l'État, celui de la Sécurité sociale ainsi que le déficit budgétaire des collectivités locales.

Dettes publiques : regroupe la dette de l'État, celle de la Sécurité sociale ainsi que la dette des collectivités locales. Elle correspond au déficit actuel et à l'accumulation des déficits passés.

A. La mise en place d'une Union économique et monétaire

L'Union économique et monétaire désigne un processus qui vise à harmoniser* les politiques économiques et monétaires des États membres de l'Union européenne dans le but d'instaurer une monnaie unique afin de faciliter les échanges (biens, services, personnes et capitaux). Elle a été réalisée en trois étapes : la première étape comporte la réalisation de la libre circulation des mouvements de capitaux*, le renforcement de la coordination* des politiques économiques et monétaires des États membres, l'intensification de la coopération entre banques centrales ; la seconde étape se caractérise par la convergence accrue des politiques économiques et monétaires des États membres (en vue d'assurer la stabilité des prix et une situation saine des finances publiques) ainsi que par la création de l'ancêtre de la Banque centrale européenne (BCE), l'Institut monétaire européen (IME) ; la 3^e étape correspond à la mise en place de la monnaie unique (d'abord sur les marchés financiers et dans les paiements, ensuite de façon généralisée) européenne après la fixation irrévocable des taux de change. Dans le but de s'assurer que le développement économique dans le cadre de l'UEM est équilibré, le traité de Maastricht a mis en place des critères de convergence économiques comme les critères