



FALLAIT PAS faire du droit

DROIT ADMINISTRATIF

DROIT CONSTITUTIONNEL

FINANCES PUBLIQUES

DROIT FISCAL

Le pouvoir fiscal
(cours)

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES	2
Introduction.....	3
I – Les origines du pouvoir fiscal.....	4
A - L'apparition de l'impôt.....	4
B - L'apparition du pouvoir fiscal moderne	5
II – L'organisation du pouvoir fiscal.....	6
A - Le rôle limité du Parlement.....	6
B - Le rôle majeur de l'exécutif.....	7
C - Vers une réorganisation du pouvoir fiscal ?.....	8
III - La contestation du pouvoir fiscal	10
A - Les révoltes fiscales.....	10
B - La fraude fiscale	11
C - Les autres formes de contestation à l'impôt	12
IV – Un déterminant du pouvoir fiscal : l'environnement économique	13
A - Les relations classiques entre politique fiscale et économie.....	13
B - Les différentes politiques fiscales envisageables.....	15

INTRODUCTION

Comprendre le pouvoir fiscal suppose d'évoquer différents problèmes. Ainsi, et d'abord, il importe de penser ses origines (I). En la matière, il faut noter que l'impôt est aussi ancien que l'humanité elle-même, celui-ci étant apparu sous l'influence de facteurs d'ordre économique et politique d'une part, et d'ordre religieux d'autre part. Cependant, le pouvoir fiscal ne se développera véritablement que parallèlement à la construction de l'Etat, et son aspect moderne n'apparaîtra qu'au XVIII^e siècle avec la consécration du principe de consentement de l'impôt. C'est, d'ailleurs, ce principe qui justifie qu'aujourd'hui le Parlement détienne, en droit en tout cas, la compétence quasi-exclusive en la matière. Cependant, la pratique de l'organisation du pouvoir fiscal (II) fait apparaître une réalité plus complexe où l'essentiel du pouvoir de décision appartient à l'exécutif et fait intervenir de multiples acteurs administratifs ou socioprofessionnels. En effet, la technicité de la matière fiscale et son caractère sensible expliquent que le Gouvernement joue en la matière un rôle primordial et que différentes corporations ou organes politico-administratifs interviennent dans la prise de décision fiscale. Par ailleurs, les changements intervenus depuis quelques décennies en matière économique, avec le développement de la mondialisation des échanges, ainsi qu'institutionnelle, avec le développement des collectivités locales et de l'Union européenne, posent la question d'une réorganisation à venir du pouvoir fiscal.

Par ailleurs, si le principe même de l'impôt n'est plus contesté depuis fort longtemps, l'histoire, notamment française, est marquée par l'existence de révoltes ayant pour objet de contester le poids de la pression fiscale. A côté de ces phénomènes collectifs, existe un phénomène individuel mais permanent de contestation du pouvoir fiscal, à savoir la fraude fiscale (III). Enfin, de nos jours, il est impensable de penser l'impôt en dehors de son environnement économique (IV) : en effet, il est un fait acquis selon lequel chaque politique fiscale envisagée est élaborée en tenant compte de l'impact qu'elle peut avoir sur la vie économique. Dès lors, les relations entre politiques fiscales et économie devront être abordées, pour, ensuite, envisager les différents choix politiques qui peuvent être faits. L'on peut, cependant, d'ores et déjà, noter que, quels que soient les opinions doctrinales dominantes, la pratique de la politique fiscale révèle plus une démarche pragmatique, empruntant aux uns et aux autres, qu'un choix dogmatique.

I – LES ORIGINES DU POUVOIR FISCAL

Les origines de l'impôt sont aussi anciennes que celles de l'humanité. Son apparition repose sur des facteurs d'ordre économiques, politiques et religieux, et son développement est allé de pair avec celui de l'Etat. Mais, ce n'est qu'à partir du XVIII^e siècle que le pouvoir fiscal, tel qu'on le connaît aujourd'hui, s'est pleinement affirmé.

A - L'apparition de l'impôt

Deux types de facteurs expliquent que progressivement aient été mis en place des mécanismes de prélèvements obligatoires : les uns sont d'ordre économique et politique (1), les autres d'ordre religieux (2).

1 / L'apparition de l'impôt est fondamentalement liée au stade de développement de la société humaine. En effet, c'est à partir du moment où celle-ci est parvenue, par le développement de l'agriculture, à produire plus que ses besoins qu'une forme de prélèvement a pu être possible. Prenant à l'origine la forme de pillages désordonnés, ces prélèvements vont progressivement prendre le caractère de tributs destinés à entretenir l'organisation politique institutionnalisée. Cette transition est rendue possible par l'évolution des sociétés humaines qui progressivement se sédentarisent, apprennent à gérer les surplus de production et élaborent des mécanismes de relations sociales de plus en plus complexes. L'impôt apparaît, alors, comme intimement lié à l'apparition de l'Etat. Ces deux phénomènes se nourrissent d'ailleurs mutuellement : l'Etat marque la domination nécessaire à la réalisation du prélèvement, mais, en retour, l'impôt consolide les rapports de domination par le développement d'une armée et d'une Administration qu'il permet.

2 / L'impôt peut aussi être appréhendé comme un phénomène religieux. Concrètement, il s'agit ici de dire que l'impôt, appelé aussi sacrifice fiscal, serait la continuité du rituel sacrificiel qui anime l'espèce humaine depuis la nuit des temps. En effet, selon certaines théories, l'homme se considérerait comme éternellement débiteur des dieux, et n'aurait de cesse que de se livrer à de tels sacrifices pour tenter de renouer avec la communauté invisible, celle des dieux, et reconstituer, ainsi, la communauté originelle. Ce sacrifice apparaît, alors, comme remplissant une fonction d'intégration au sein d'un ordre universel transcendant toute forme d'organisation sociale. Plus tard, l'apparition de l'Etat, c'est-à-dire d'une entité détenant le pouvoir sur la société, aurait conduit à laïciser en quelque sorte le sacrifice religieux : en effet, à la césure hommes / dieux aurait succédé la coupure hommes / Etat, et le sentiment de dette aurait été transféré des dieux à l'Etat.

B - L'apparition du pouvoir fiscal moderne

Le pouvoir fiscal tel qu'on le connaît aujourd'hui est apparu avec la consécration, au XVIII^e siècle, du principe de consentement de l'impôt qui implique que soit explicitement acceptée la levée du prélèvement. C'est, en effet, ce principe qui, d'une part, explique l'apparition de l'Etat parlementaire, et, d'autre part, fonde la légitimité du pouvoir fiscal. Ainsi, confronté à l'impossibilité de couvrir par ses propres revenus ses charges, le roi va être obligé de négocier des subsides, de manière ponctuelle puis régulière, avec les différents ordres composant la société. C'est sur cette base que sont, ainsi, constituées les premières assemblées, qu'il s'agisse des Etats généraux en France ou du Parlement en Grande-Bretagne. En plus d'avoir permis l'apparition de l'Etat moderne, ce principe de consentement de l'impôt, traduit au plan juridique par le principe de légalité fiscale, va, aussi, avec le principe de nécessité de l'impôt, fonder la légitimité du pouvoir fiscal moderne, du fait que l'impôt est régulièrement consenti par les représentants des citoyens. L'on peut, pour conclure, noter que, de nos jours, l'existence de ce principe se joue non seulement au Parlement, mais aussi au niveau de l'Administration fiscale elle-même : en effet, cette dernière s'est engagée, ces dernières années, dans une démarche visant à mieux satisfaire les besoins des usagers, et ainsi à mieux faire accepter l'impôt.

II – L’ORGANISATION DU POUVOIR FISCAL

Si le pouvoir formel de voter l’impôt appartient, en vertu du principe du consentement de l’impôt, au Parlement, la pratique fait apparaître une réalité plus complexe ou l’essentiel du pouvoir de décision appartient à l’exécutif et fait intervenir de multiples acteurs administratifs ou socioprofessionnels. Par ailleurs, les changements intervenus depuis quelques décennies en matière économique, avec le développement de la mondialisation des échanges, ainsi qu’institutionnelle, avec le développement des collectivités locales et de l’Union européenne, posent la question d’une réorganisation à venir du pouvoir fiscal.

A - Le rôle limité du Parlement

En vertu de l’article 34 de la Constitution, le Parlement est le seul décideur en matière fiscale. Pourtant, ce pouvoir est essentiellement formel car limité à plusieurs niveaux. D’abord, si le pouvoir réglementaire ne peut intervenir que pour préciser ou assurer les modalités d’application de la loi fiscale, celui-ci garde une marge de manœuvre pour le moins significative de par le caractère très général de nombreuses dispositions fiscales. Par ailleurs, de nombreuses dispositions constitutionnelles limitent l’initiative parlementaire : ainsi, l’article 40 dudit texte prohibe les propositions de loi qui auraient pour conséquence une diminution des ressources publiques ; aussi, le Gouvernement dispose de la faculté de contraindre l’Assemblée nationale à se prononcer par un seul vote sur tout ou partie du texte en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par lui ; de même, le Gouvernement peut engager sa responsabilité devant l’Assemblée nationale sur le vote d’un texte, notamment fiscal ; ... Enfin, l’obligation pesant sur le Parlement de transposer les directives communautaires est de nature à diminuer ses prérogatives. L’essentiel du pouvoir fiscal est donc ailleurs.

B - Le rôle majeur de l'exécutif

La technicité de la matière fiscale et son caractère sensible font que le Gouvernement joue en la matière un rôle primordial. Ainsi, s'agissant du premier point, l'exécutif, par les services administratifs dont il dispose, est mieux à même que le Parlement d'élaborer la loi fiscale. Quant au caractère sensible de la matière, il explique que les textes sont souvent le fruit de compromis, de concertations faisant intervenir différents acteurs ; là encore, le Gouvernement apparaît mieux armé pour mener les négociations et trancher entre les différents points de vue. Outre les différentes corporations, qui sont souvent très efficaces, la prise de décision fiscale fait, notamment, intervenir la Direction de la législation fiscale, des organes de concertation et le Conseil des prélèvements obligatoires.

1 / L'on trouve d'abord la Direction de la législation fiscale (DLF) qui a pour mission essentielle d'étudier et de préparer les textes des projets de lois fiscales et leurs règlements d'application. Son rôle ne s'arrête pas à la préparation des textes, puisqu'elle assiste le ministre lors des débats parlementaires en lui proposant des avis ou des solutions. La DLF joue aussi un rôle majeur en matière de conventions fiscales, et participe à diverses instances internationales et nationales.

2 / Lors de l'élaboration de certains textes politiquement sensibles, le Gouvernement peut décider de la mise en place de commissions de concertation réunissant des personnes directement concernées par le projet, comme des représentants d'associations professionnelles, des personnalités disposant de compétences reconnues en matière fiscale et des représentants de l'Administration fiscale. En dehors de toute structure formelle de ce type, il arrive fréquemment que la DLF réunisse, avec l'autorisation du ministre des finances, ces différents acteurs pour préparer un projet de texte fiscal. Dans le cadre de ces mécanismes de concertation, l'expression de préoccupations corporatistes est, bien évidemment, possible.

3 / Dernier acteur majeur, le Conseil des prélèvements obligatoires. Cette instance a succédé au Conseil des impôts, le but étant de s'intéresser à l'ensemble des prélèvements obligatoires puisque les obligations budgétaires communautaires englobent l'ensemble de ceux-ci. Concrètement, il s'agit d'un organe chargé d'apprécier l'évolution et l'impact économique, social et budgétaire de l'ensemble des prélèvements obligatoires. Cette instance est présidée par le Premier président de la Cour des comptes et regroupe huit autres magistrats ou fonctionnaires choisis pour leurs compétences en la matière, ainsi que huit personnalités qualifiées choisies à raison de leur expérience professionnelle. Ce Conseil rend des rapports : ainsi, à titre d'exemple, celui de 2011 a concerné les prélèvements obligatoires pesant sur les ménages.

C - Vers une réorganisation du pouvoir fiscal ?

Le pouvoir fiscal, tel qu'il s'est construit depuis deux siècles, connaît, depuis quelques années, des bouleversements majeurs qui tiennent à la mondialisation des échanges et à la montée en puissance de nouveaux acteurs comme les collectivités locales et l'Union européenne. Dès lors, se pose, ou plutôt se posera, dans un proche avenir, la question d'un réordonnement du pouvoir fiscal pour tenir compte de cette nouvelle réalité.

1 / Le premier acteur n'est pas organe, mais bien plutôt un phénomène, en l'occurrence la mondialisation des échanges. Cette dernière a des incidences importantes en matière fiscale : il suffit pour s'en convaincre de prendre l'exemple de l'impôt des sociétés dont les modalités et les taux pratiqués par un Etat peuvent inciter les entreprises à s'installer sur son territoire plutôt que dans un autre. Dès lors, chaque disposition fiscale doit être, aujourd'hui, aussi pensée en prenant en considération ce phénomène de concurrence fiscale. La mondialisation des échanges apparaît, alors, comme de nature à limiter le libre arbitre de chaque Etat, bref sa souveraineté dans une matière aussi régaliennne que la fiscalité. Par ailleurs, cette compétition fiscale peut aussi avoir des incidences notables sur la structure même des Etats, puisque ceux qui seraient fiscalement moins avantageux que d'autres pourraient être conduits, face à la diminution des ressources induites, à diminuer leurs dépenses publiques et donc leurs interventions dans la société. Ce risque est, notamment, très important pour beaucoup d'Etats européens qui pratiquent des politiques économiques ou sociales très interventionnistes, ce qui suppose, ainsi, de forts prélèvements. La solution passe, alors, par un processus commun d'harmonisation, mais la diversité des intérêts en présence et le souci des différents Etats de préserver leur souveraineté semblent devoir repousser à plus tard ce processus, pour se contenter, pour l'instant, d'accord bilatéraux. Notons, enfin, que ne sont pas en cause seulement les Etats soucieux de leurs prérogatives, mais aussi de grands groupes qui ont intérêt au maintien de zones de basse pression fiscale, c'est-à-dire de paradis fiscaux.

2 / Ensuite, la question du pouvoir fiscal de l'Union européenne devrait très rapidement se poser avec une grande acuité. En effet, jusqu'à présent, si l'Union européenne dispose de recettes propres, telles que les prélèvements agricoles ou encore une part de TVA, recettes qui lui sont transférées après autorisation des Parlements nationaux, elle ne dispose pas du droit de lever librement un impôt à son profit. Le Parlement européen a pourtant émis le souhait, en 1994, de créer un véritable impôt européen sous la forme d'une TVA européenne. Mais, tant la Commission européenne que les Parlements nationaux s'y sont formellement opposés, ces derniers souhaitant préserver leur pouvoir de décision. Toutefois, la crise économique que traverse actuellement l'Europe pourrait réduire les sources traditionnelles de financement du budget communautaire et remettre sur le devant de la scène la question d'une fiscalité européenne. Par ailleurs, les débats engagés sur l'avenir institutionnel de l'Union européenne ne pourront, à n'en pas douter, éviter d'aborder cette question du pouvoir fiscal européen. L'une des pistes envisagées est la mise en place d'une taxe sur les transactions financières.

3 / La question de la réorganisation du pouvoir fiscal se pose aussi au niveau des collectivités locales. En effet, si ces dernières ne peuvent créer, modifier ou supprimer un impôt, elles peuvent déterminer librement le taux des impôts locaux. Mais, ces dernières années, le législateur a, de nombreuses fois, décidé d'alléger la charge fiscale des contribuables locaux par diverses exonérations, de sorte que l'impôt local est en voie d'être remplacé soit par des subventions d'Etat, soit, ce qui revient au même, par le transfert d'une partie des impôts d'Etat. Cette évolution s'inscrit dans la volonté du pouvoir central de mieux contrôler les finances locales, avec en ligne de mire les contraintes

budgétaires communautaires. Dès lors, si les compétences des collectivités territoriales se sont renforcés à deux reprises depuis 30 ans, leur marge de manœuvre en matière fiscale a, elle, diminué. En d'autres termes, là où le contexte international et notamment communautaire va, ou ira, dans le sens d'un amoindrissement des compétences Etats, la fiscalité locale, en France, donne à l'Etat un rôle de plus en plus envahissant. Les futurs débats sur un éventuel Acte III de la décentralisation devrait, alors, être l'occasion soit de confirmer cette tendance, soit, au contraire, de s'orienter vers la reconnaissance d'un véritable pouvoir fiscal aux collectivités locales.

III - LA CONTESTATION DU POUVOIR FISCAL

Les contestations du pouvoir fiscal, et par suite de l'impôt, sont anciennes. Elles peuvent prendre la forme de révoltes collectives ponctuelles, ou se traduire par des comportements individuels mais permanents avec la fraude fiscale. A côté de ces deux vecteurs de contestation, existent des procédés de contestation plus rares, comme que l'anachorésis ou la grève de l'impôt.

A - Les révoltes fiscales

Ce qu'il importe, au préalable, de noter est que si les révoltes fiscales ont pour objet de contester le pouvoir fiscal, elles ne vont jamais jusqu'à contester l'existence même du pouvoir. En d'autres termes, ce n'est pas le principe de l'impôt qui est en cause, mais le montant du sacrifice fiscal. L'histoire de France est marquée de manière forte par de tels mouvements. Ainsi, sous l'Ancien Régime, de nombreuses révoltes eurent lieu, mais de manière cantonnée à certaines provinces, telles que la révolte des Croquants dans le Périgord. Sous la Fronde, c'est l'ensemble des corps qui se révoltent pour contester la montée en puissance de l'Etat et exiger le maintien de l'ordre féodal traditionnel. Si progressivement le principe de l'impôt apparaît comme acquis, les modalités de son recouvrement et surtout l'existence de trop d'impôts indirects, comme la gabelle, suscitent régulièrement des tensions qui seront l'une des causes du déclenchement de la Révolution de 1789.

Dans la période contemporaine, deux mouvements ont marqué l'histoire des révoltes fiscales en France. Le premier est célèbre : il s'agit du mouvement, initié par Pierre Poujade. Ce mouvement, fondé sur les difficultés d'adaptation des artisans et petits commerçants à l'économie moderne et sur la contestation du contrôle fiscal, prit rapidement une ampleur nationale avec l'Union de défense des commerçants et artisans, et ne se cantonna pas à un simple rôle de contestation puisqu'il se transforma en véritable mouvement politique avec l'entrée à l'Assemblée nationale en 1956 d'une cinquantaine de députés. Mais, la logique parlementaire lui fit perdre rapidement sa spécificité. Un autre mouvement eu lieu dans les années 1970 autour de Gérard Nicoud, mais sans traduction politique.

A l'étranger, c'est aux Etats-Unis que l'on trouve un phénomène de contestation de l'impôt d'une grande ampleur. Fondés sur des courants de pensée néolibéraux, les mouvements initiés de la fin des années 1960 aux années 1970 visaient principalement à réduire le rôle et le poids de l'Etat. Il connut sa consécration en Californie en 1978 avec l'adoption par le peuple d'une disposition diminuant drastiquement les impôts. Ce mouvement, qui fut suivi par une vingtaine d'autres Etats, conduisit, cependant, à une dégradation importante des services publics dont la Californie garde, encore aujourd'hui, les séquelles.

B - La fraude fiscale

Les motivations de la fraude fiscale sont multiples et variées : inadaptation du système fiscal, refus des contraintes, idéologie antiétatisme, conjoncture économique ou encore poids de la pression fiscale. Il est possible de trouver une définition de ce phénomène dans les rapports rendus par le Conseil des impôts. Ainsi, celui-ci la définit comme un acte délictuel volontaire ayant pour objet d'échapper à l'impôt ou d'en diminuer le montant. Mais, cette instance prend soin de préciser que les erreurs involontaires échappent à cette qualification, et ne donnent donc pas lieu à l'application des pénalités pour manœuvres frauduleuses. Doit aussi être distinguée de la fraude fiscale ce que l'on appelle l'évasion fiscale qui consiste à profiter de certains vides juridiques ou à user des possibilités multiples de montages offertes au plan international pour diminuer la charge fiscale. Si ce dernier phénomène ne se traduit pas par une violation de la loi, il partage, en revanche, avec la fraude fiscale, un point commun caractérisé par le manquement à l'éthique sociale.

Même s'il est difficile de mesurer le poids de la fraude fiscale, l'on peut estimer que son montant se situe entre 15 et 20 % des recettes fiscales. De nos jours, les procédés de fraudes se sont diversifiés, notamment du fait de l'internationalisation des échanges, du développement de l'économie numérique, ou, pour l'Europe, de la suppression des barrières douanières et de l'absence d'harmonisation des procédures de contrôle. Face à cette situation, la Commission européenne préconise, notamment, un renforcement de la coopération des Etats ou l'organisation d'enquêtes et de recherches ciblées sur le terrain dans le cas de fraudes transnationales complexes. Surtout, elle estime qu'une réforme de la TVA est indispensable, le but étant d'établir un système qui puisse, en permanence, s'adapter à l'évolution de l'environnement économique et technologique et qui résiste aux attaques frauduleuses. Au niveau international, différents Etats ont passé des accords pour lutter contre les montages fiscaux agressifs : ainsi, le Canada, le Royaume-Uni, les Etats-Unis et l'Australie ont mis en place une institution spéciale censée lutter contre cette forme d'évasion fiscale, notamment en faisant un travail d'identification de ces montages et en partageant les informations. En France, plus particulièrement, il existe une Délégation nationale de lutte contre la fraude dont le but est de coordonner les actions en matière de lutte contre la fraude aux prélèvements tant fiscaux que sociaux, d'analyser les procédés de fraude ou encore de faire des propositions. Notons aussi l'existence d'un Comité national de lutte contre la fraude présidé par le Premier ministre.

C - Les autres formes de contestation à l'impôt

Plusieurs procédés peuvent être relevés.

⌘ Ainsi, d'abord, l'on trouve la grève de l'impôt qui consiste à organiser un refus collectif de l'impôt. Mais, ce procédé est interdit et peut faire l'objet de sanctions pénales. Quoiqu'il en soit, les différents mouvements lancés sur cette base ne connurent jamais le succès, même ceux fondés sur une contestation de l'utilisation des deniers publics, tels que les mouvements antinucléaires ou antimilitaires.

⌘ Ensuite, l'anachorésis fiscale consiste pour un individu, face à la pression fiscale, à cesser de travailler ou à se réfugier dans des lieux retirés de manière à ne plus être taxé. Ainsi, certains membres de professions libérales estiment que la part de revenu qui leurs reste après paiement de l'impôt s'avère sans proportion avec la quantité de travail fournie ; ils décident alors soit de moins travailler, soit de s'exiler. Cette dernière solution est aussi choisie par certaines entreprises face au poids de l'impôt sur les sociétés : on parle de délocalisation.

⌘ L'économie souterraine permet aussi d'échapper à l'impôt. Elle s'est notamment développée aux Etats-Unis parallèlement au phénomène de révolte contre l'impôt dont il a été question plus haut.

⌘ Enfin, il faut noter l'existence partis antifiscaux, de ligues de contribuables ou de groupes de pression, ces derniers étant très actifs lors de l'élaboration des textes.

IV – UN DETERMINANT DU POUVOIR FISCAL : L'ENVIRONNEMENT ECONOMIQUE

Il est un fait acquis, chaque politique fiscale envisagée est élaborée en tenant compte de l'impact qu'elle peut avoir sur la vie économique. Les textes fiscaux peuvent même être décidés avec l'intention affirmée d'influencer l'économie qu'il s'agisse d'encourager l'offre ou la demande, ou encore de donner un coup de pouce à certains secteurs économiques, comme les énergies renouvelables aujourd'hui. Cette nécessaire adéquation entre politique fiscale et vie économique peut être troublée par le caractère particulièrement évolutif de la seconde, du fait de la mondialisation des échanges, comparé à la lenteur de la décision fiscale et de son application. Partant, comprendre ces rapports suppose d'une part d'analyser les relations classiques entre politique fiscale et économie, et d'autre part d'évoquer les différents choix politiques qui peuvent, sur cette base, être faits.

A - Les relations classiques entre politique fiscale et économie

Si, au XIX^e siècle, l'impôt était uniquement perçu comme un moyen de couvrir les charges économiques, les choses changent dans la période contemporaine où l'on admet la relation entre bonne santé économique et système fiscal. Cette dernière amène, alors, à évoquer plusieurs questions.

1 / D'abord, l'impôt peut être plus ou moins sensible, c'est-à-dire évoluer plus ou moins rapidement en fonction des fluctuations économiques. Cette sensibilité peut s'apprécier par rapport à la matière imposable : ainsi, la TVA est considérée comme un impôt très sensible car elle est en relation directe avec le niveau de consommation, alors que les impôts fonciers, à l'inverse, ne sont pas liés à l'évolution des activités économiques. Par ailleurs, l'application de droits proportionnels lie le rendement de l'impôt aux variations conjoncturelles des bases d'imposition, ce que ne permet pas l'application de droits fixes. Enfin, la sensibilité d'un impôt peut s'apprécier au regard de son mode de recouvrement : ainsi, les impôts payés par prélèvement à la source sont très sensibles, par opposition à ceux dont le paiement est éloigné de la période d'acquisition du revenu, par exemple. Si l'élasticité de l'impôt peut être vue comme un avantage ou un inconvénient, de nos jours, beaucoup militent pour l'application d'impôts très sensibles, de manière à s'adapter plus facilement aux évolutions rapides de la conjoncture économique.

2 / Le choix de la matière imposable est aussi important : ainsi, taxer le revenu ou le capital ne produira pas les mêmes effets sur l'activité économique. Dans les systèmes fiscaux contemporains, le choix a été fait de moins taxer le capital que le travail, car l'on considère que le premier est à la base de la production.

3 / Enfin, il faut évoquer l'effet multiplicateur de l'inflation qui entraîne, sans modification des taux, un accroissement automatique des bases imposables et par conséquent des recettes fiscales.

Afin que ce phénomène ne pénalise pas les contribuables, différents procédés existent pour limiter ses effets, dont notamment la modification des barèmes d'imposition en fonction de l'inflation.

B - Les différentes politiques fiscales envisageables

Lorsque l'on envisage l'outil fiscal au travers de son rôle en matière de régulation de l'économie, deux politiques s'opposent : ainsi, certains sont partisans d'une politique volontariste, tandis que d'autres estiment que l'impôt joue, sans qu'on ait à le modifier, un rôle de stabilisateur économique. Ces différences sont pourtant plus théoriques que réelles ; en effet, la pratique de la politique fiscale révèle plus une démarche pragmatique, empruntant aux uns et aux autres, qu'un choix dogmatique.

1 / Les politiques volontaristes d'incitation fiscale visent à contrôler ou à encourager le développement économique en utilisant l'outil fiscal. Ainsi, les keynésiens considéraient que les choix fiscaux incitatifs avaient un effet automatique sur l'activité économique. A l'opposé, les néolibéraux appréhendaient la fiscalité comme la source de tous les maux économiques. De nos jours, la vision est plus nuancée et la fiscalité apparaît comme un élément parmi d'autres de la politique économique.

En la matière, plusieurs voies peuvent être suivies. Ainsi, il peut s'agir de faire varier la pression fiscale pour orienter les comportements des agents économiques : par exemple, la diminution des impôts sur l'épargne peut être de nature à inciter les individus de délaisser la consommation au profit de l'épargne, de manière à mettre plus d'argent à disposition des entreprises pour l'investissement. Aussi, l'Etat peut utiliser le procédé des dépenses fiscales, appelées couramment « niches fiscales ». Celles-ci, contrairement à ce que leur nom indique, ne donne pas lieu à décaissement, mais se traduisent, au contraire, par le non encaissement d'une recette. En France, ces dépenses fiscales pèsent 70 milliards d'euros, et l'utilité économique et sociale de nombreuses d'entre elles est fréquemment contestée. Cette donnée et les exigences de réduction des déficits budgétaires expliquent que les Gouvernements successifs aient entrepris, ces dernières années, un politique de réduction de ces niches.

2 / D'autres politiques voient en la fiscalité un instrument d'autorégulation du marché économique et financier : c'est ce que l'on appelle la théorie des stabilisateurs automatiques. Concrètement, l'impôt stabiliserait, sans qu'on ait à le modifier, l'économie. Ainsi, en période de récession, l'Etat est obligé, pour couvrir ses dépenses, de dégager un déficit budgétaire dont l'effet multiplicateur entraîne une relance de l'économie. A l'inverse, en période de croissance, les ressources fiscales augmentent, ce qui empêche, ainsi, la surchauffe de l'économie.