

LE **DIABLE** SE CACHE DANS LES **DÉTAILS**

S'il est bien préparé, un rééquilibrage des finances publiques axé sur la fiscalité ne doit pas forcément avoir un coût politique

Era Dabla-Norris et Aleksandra Zdzienicka

Les pays à travers le monde ont pour la plupart décidé, à juste titre, de mettre tout en œuvre pour faire face à la pandémie de COVID-19. Sur le plan budgétaire, des mesures fiscales et de dépenses exceptionnelles et de grande ampleur ont été appliquées pour sauver des vies, venir en aide aux particuliers et aux entreprises et créer les conditions de la reprise. Il est encore trop tôt pour prévoir une issue à cette crise. Cependant, une fois que le virus aura été repoussé et que la récession mondiale se sera stabilisée, il faudra remettre les finances publiques en ordre, surtout dans les pays où la dette était déjà élevée avant l'apparition de la pandémie. Cela ne manquera pas de soulever des questions sur la nature des impôts à augmenter et des dépenses à réduire, décisions qui sont politiquement impopulaires.

Évoquant les obstacles politiques auxquels se heurtent ceux qui engagent des réformes structurelles, Jean-Claude Juncker, ancien président de la Commission européenne, a fait ce constat resté célèbre : « Nous savons tous quoi faire ; nous ne savons pas comment nous faire réélire après l'avoir fait » (*The Economist*, 2007). On pourrait affirmer que cette observation vaut particulièrement pour le rééquilibrage des

finances publiques. Parmi les mesures d'assainissement, les hausses d'impôts vont généralement de pair avec des coûts plus élevés pour la croissance à court terme que les baisses de dépenses (Alesina, Favero et Giavazzi, 2015). Les gouvernements sont-ils alors toujours pénalisés dans les urnes pour avoir augmenté les impôts ?

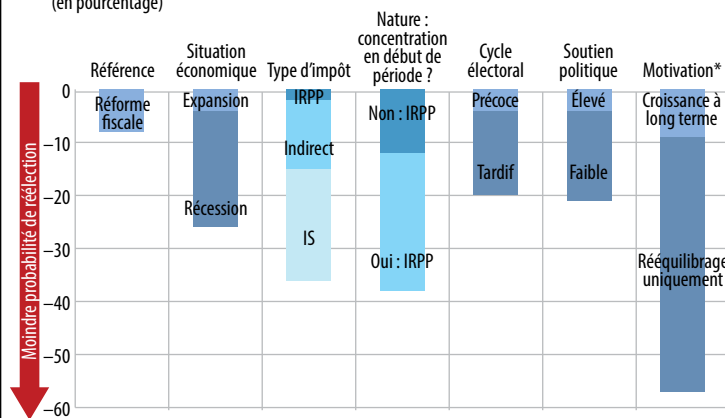
S'il existe un consensus général sur les avantages économiques des rééquilibrages budgétaires pour réduire les déficits et les dettes impossibles à maîtriser, les conséquences politiques sont moins nettes.

D'une part, les augmentations d'impôts peuvent s'avérer bénéfiques pour l'ensemble de la société à plus long terme seulement, tout en pénalisant certaines franges de la société à court terme. Les personnes concernées peuvent être très virulentes et bien organisées. Les électeurs des classes aisées et ceux des classes moyennes peuvent aussi avoir une vision très différente des hausses d'impôts qui sont acceptables (Alt, Preston et Sibietta, 2010). Cela semble indiquer que les électeurs peuvent sanctionner les gouvernements qui prennent des mesures allant à l'encontre de leurs préférences politiques et de leurs intérêts économiques.

L'importance de la nature des réformes

Les modalités d'élaboration et de mise en œuvre des réformes fiscales influent sur la probabilité de réélection des responsables politiques en exercice.

(en pourcentage)



Source : Chen *et al.* (2019).

Note : Sélection de résultats, avec un test de différence de coefficients de régression (bêta) significatif. Par exemple, les résultats de référence (première colonne) indiquent qu'une réforme axée sur un rééquilibrage de 1 % du PIB réduit de 8 % la probabilité de réélection du parti au pouvoir. IS et IRPP désignent respectivement l'impôt sur les sociétés et l'impôt sur le revenu des personnes physiques. * = Les réformes motivées par d'autres facteurs ne sont pas mentionnées.

D'autre part, les augmentations d'impôts peuvent ne pas être une pierre d'achoppement si les électeurs eux-mêmes se montrent prudents financièrement et les jugent nécessaires sur le plan économique. Il se pourrait aussi que les électeurs accordent une importance un peu moins grande aux rééquilibrages budgétaires, même lorsqu'ils sont impopulaires, s'ils s'accompagnent d'autres réformes utiles ou si les citoyens se préoccupent davantage d'autres considérations politiques comme l'idéologie des partis.

Quels sont alors les enseignements qui peuvent être tirés des rééquilibrages antérieurs axés sur la fiscalité ?

Réforme fiscale et résultats électoraux

Dans une récente étude, nous avons cherché à répondre à cette question à l'aide d'une nouvelle base de données sur les rééquilibrages des finances publiques axés sur la fiscalité dans dix pays avancés (Dabla-Norris et Lima, 2018). Cette base contient des informations exhaustives sur une série de réformes fiscales, parmi lesquelles leur ampleur, les dates exactes de leur annonce et de leur mise en œuvre et la motivation de chacune d'elles. Nous avons étudié les réformes de la fiscalité directe (impôt sur les sociétés et impôt sur le revenu des personnes physiques) et indirecte (taxe sur la valeur ajoutée et droits d'accise) entre 1973 et 2014. Nous avons ensuite examiné les résultats électoraux comme la réélection du parti au pouvoir, son chef (en général le Premier ministre, ou le président dans les régimes présidentiels) ou le pourcentage des voix obtenues par le

parti au pouvoir au moment de sa réélection. Nous avons neutralisé les effets d'un large éventail d'autres facteurs économiques et politiques (par exemple, la popularité du gouvernement au moment des réformes, le soutien du parlement au gouvernement), d'autres caractéristiques propres aux pays et de chocs mondiaux qui pourraient influencer sur les résultats de la réélection.

Les électeurs semblent en effet sanctionner les responsables politiques en exercice pour avoir procédé à un rééquilibrage des finances publiques axé sur la fiscalité (voir le graphique). La probabilité de réélection du gouvernement au pouvoir ou de son chef diminue fortement après ces épisodes. Par exemple, un rééquilibrage de 1 point de pourcentage du PIB réduit la probabilité de réélection du gouvernement d'environ 8 points de pourcentage. Le parti au pouvoir risque aussi d'obtenir moins de voix lors du précédent scrutin.

Un stratège politique aux États-Unis a autrefois lancé « C'est l'économie, imbécile ! ».

Ce n'est pas simplement une formule piquante : la situation économique du moment change véritablement la donne dans les urnes. Les électeurs ont tendance à pénaliser encore plus le parti au pouvoir lorsque des réformes fiscales sont mises en œuvre pendant les récessions. En effet, quand les pays durcissent la politique budgétaire durant les périodes difficiles, l'économie peut subir une contraction encore plus forte, ce qui s'avère plus douloureux à court terme que cela ne serait le cas sinon (Auerbach et Gorodnichenko, 2012). Lorsque les électeurs endurent cette souffrance supplémentaire, les augmentations d'impôt deviennent plus problématiques sur le plan politique.

Par ailleurs, toutes les réformes fiscales ne sont pas équivalentes d'un point de vue électoral. En apparence, les électeurs ont sanctionné de la même manière les gouvernements qui ont mis en œuvre des réformes de la fiscalité directe et indirecte. Toutefois, parmi les impôts directs, des hausses de l'impôt sur les sociétés peuvent avoir un coût plus important en période électorale qu'une augmentation de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. Cela n'est pas totalement surprenant puisque les réformes de l'impôt sur les sociétés touchent des groupes d'intérêts plus organisés et politiquement influents. En revanche, des hausses de l'impôt sur le revenu des personnes physiques sont plus diffuses parce qu'elles comportent souvent des mesures compensatoires qui ciblent des catégories particulières. À titre d'exemple, le relèvement des taux d'imposition pour certaines tranches de l'impôt sur le revenu va généralement de pair avec des modifications de

Une fois que le virus aura été repoussé et que la récession mondiale se sera stabilisée, il faudra remettre les finances publiques en ordre, surtout dans les pays où la dette était déjà élevée.

certaines abattements et déductions, crédits d'impôt et régimes fiscaux spéciaux pour les plus-values, facteurs qui ont tous tendance à avoir un impact variable sur les contribuables.

La nature des réformes en termes de calendrier des mesures fiscales et de cycle électoral peut déterminer les conséquences politiques. Les électeurs ont tendance à sanctionner davantage les gouvernements en cas d'annonce d'efforts de réforme concentrés en début de période qui se traduisent par une hausse immédiate du paiement de l'impôt que pour des mesures concentrées en fin de période qui entraînent une augmentation progressive des impôts exigibles.

Est-ce le signe d'une myopie électorale ? Oui, mais pas uniquement. Si les réformes annoncées durant la période qui précède les élections ont des coûts plus élevés sur le plan électoral, leur impact dépend une fois encore du type de réforme. Ainsi, les réformes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques ont une incidence pratiquement nulle sur les chances de réélection lorsqu'elles sont annoncées deux ans avant le début du nouveau mandat du gouvernement, mais peuvent coûter cher juste avant une élection (la probabilité de réélection diminue de près de 15 points de pourcentage). Toutefois, les groupes de pression d'entreprises politiquement influents qui se préoccupent exclusivement de leurs intérêts ont tendance à se montrer moins indulgents en cas de mise en œuvre de réformes de l'impôt sur les sociétés, indépendamment du cycle électoral.

L'importance de l'idéologie

Un gouvernement populaire dont les politiques suscitent globalement l'adhésion, d'après le pourcentage des voix qu'il a obtenues au moment de sa première élection, risque moins d'être sanctionné au cours des élections suivantes pour avoir mis en œuvre des réformes fiscales, même des hausses de l'impôt sur les sociétés politiquement coûteuses. Sans surprise, les électeurs n'ont pas de telles réticences à l'égard des gouvernements dont le mandat politique est plus fragile, qui sont toujours pénalisés dans les urnes.

Il est intéressant de noter que la couleur politique du gouvernement en exercice s'avère importante pour certaines réformes fiscales. En moyenne, les électeurs ont tendance à sanctionner les gouvernements de droite, qui font généralement campagne sur des programmes en faveur des entreprises et fondés sur une faible fiscalité, pour avoir mis en œuvre des réformes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques qui réduisent la progressivité du régime fiscal et, dans une moindre mesure, pour avoir augmenté l'impôt sur les sociétés.

Enfin, les électeurs semblent se soucier des facteurs à l'origine du rééquilibrage axé sur la fiscalité. Les mesures fiscales restrictives qui visent principalement à réduire les déficits et les dettes existants ont un coût électoral plus élevé que les mesures d'assainissement destinées à améliorer les perspectives de croissance à long terme. Parmi les exemples de ces réformes tournées vers la croissance à long terme citons les mesures annoncées par le gouvernement australien en septembre 1985 ou par le gouvernement britannique en 1991, lorsque certains taux d'imposition ont été relevés pour financer la croissance à long terme. Cela s'explique par le fait que les électeurs se soucient de leurs propres perspectives à long terme ou du bien-être des générations futures. Ou alors, ils peuvent considérer les mesures fiscales appliquées dans l'optique de résorber les déficits et les dettes actuellement élevés comme un signal de l'incapacité du gouvernement à résoudre les problèmes économiques.

Conclusion

Les responsables politiques peuvent appréhender l'assainissement à terme des finances publiques consécutif au choc de la COVID-19 compte tenu des choix budgétaires difficiles qu'ils devront forcément opérer. Néanmoins, un rééquilibrage axé sur la fiscalité ne doit pas obligatoirement avoir un coût politique. Les conséquences sur le plan électoral peuvent être évitées, ou du moins considérablement atténuées, si des facteurs économiques et politiques sont pris en compte dans l'élaboration des politiques. **FD**

ERA DABLA-NORRIS est chef de division au sein du département Asie-Pacifique du FMI et **ALEKSANDRA ZDZIENICKA** est économiste au sein du département des finances publiques du FMI. Cet article s'appuie sur Chen *et al.* (2019).

Bibliographie :

- Alesina, A., C. Favero, and F. Giavazzi. 2015. "The Output Effect of Fiscal Consolidation Plans." *Journal of International Economics* 96 (S1): 19–42.
- Alt, J., I. Preston, and L. Sibieta. 2010. "The Political Economy of Tax Policy." In *Dimensions of Tax Design*, edited by S. Adam and others. Oxford: Oxford University Press.
- Auerbach, A., and Y. Gorodnichenko. 2012. "Measuring the Output Responses to Fiscal Policy." *American Economic Journal: Economic Policy* 4 (2): 1–27.
- Chen, C., E. Dabla-Norris, J. Rappaport, and A. Zdzienicka. 2019. "Political Costs of Tax-Based Consolidations." IMF Working Paper 19/298, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Dabla-Norris, E., and F. Lima. 2018. "Macroeconomic Effect of Tax Changes." IMF Working Paper 18/220, International Monetary Fund, Washington, DC.
- Economist*. 2007. "The Quest for Prosperity." Special Report, March 17.